

El objetivo del presente libro es analizar el impacto de la descentralización administrativa en los espacios municipales de México, así como las condiciones en que actúa esta instancia de gobierno en la instrumentación de acciones del bienestar social. El tema ha cobrado relevancia en los últimos años, debido a que los cambios estructurales involucran al municipio como unidad territorial, que ha tomado decisiones de manera autónoma para la atención de la población asentada en sus localidades.

La tendencia a la descentralización de funciones ha ocasionado que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades para operar en sus territorios, lo que ha puesto en la arena de múltiples investigaciones las experiencias de estos gobiernos al implementar acciones en materia de bienestar social para la población que habita en su territorio.

Por otra parte, en los municipios convergen acciones de entidades del gobierno a nivel federal, estatal y municipal, las cuales se dirigen a los grupos más vulnerables o al bienestar social. En la mayoría de los casos, los gobiernos locales sólo participan como implementadores de las labores administrativas en sus espacios, incluso cuando el discurso y la nueva reglamentación jurídica indican que se vive un proceso de mayor autonomía en las localidades.

La descentralización y su impacto en el desarrollo social es importante, ya que por una parte, se vincula con el desarrollo de México al modificar los roles en los espacios locales, en particular con la aplicación de las políticas públicas de carácter económico y social y, por la otra, porque asume relevancia desde un punto de vista teórico, ya que aún no se tiene una visión completa de su panorama, sus contornos y sus implicaciones.

Durante el libro se aborda el proceso de descentralización y las experiencias que han tenido municipios del noreste de México, en la elaboración de acciones tanto del bienestar social como de atención a la pobreza que vive la población asentada en sus territorios.

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Raúl Eduardo López Estrada

Descentralización, municipio y bienestar social:
un análisis del noreste de México

Descentralización, municipio y bienestar social: un análisis del noreste de México

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Raúl Eduardo López Estrada

Ciencias sociales

ISBN: 978-607-402-360-2



9 786074 023602

www.plazayvaldes.com.mx

P Y V



PLAZA Y VALDES
P Y V
EDITORES

Descentralización, municipio y bienestar social: un análisis del noreste de México

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Raúl Eduardo López Estrada



Primera edición: julio de 2011

- © Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Raúl Eduardo López Estrada
- © Universidad Autónoma de Tamaulipas
Matamoros 8 y 9, Col. Centro,
C.P. 87000, Ciudad Victoria, Tamaulipas. México
- © Plaza y Valdés S. A. de C. V.
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael
México, D. F. 06470. Teléfono: 5097 20 70
editorial@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés Editores
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España
Teléfono: 91 862 52 89
madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

ISBN: 978-607-402-360-2

Impreso en México / *Printed in Mexico*

A la maestra Gloria Edith Arzate Cárdenas

In memoriam

Agradecimientos

El contenido del presente trabajo se deriva de una investigación doctoral desarrollada en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Nuevo León, cuyo programa pertenece al Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asimismo, agradezco el apoyo recibido para la realización de dichos estudios al Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, así como a la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales, ambos de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Para todos ellos mi gratitud.

Un agradecimiento muy especial al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología así como al Gobierno del Estado de Tamaulipas, quienes a través del Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica Conacyt-Gobierno del estado de Tamaulipas, en su convocatoria 2009-2011 convenio 120913, apoyaron la edición del presente libro.

Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Contenido

Prólogo	19
Introducción	21
Consideraciones previas acerca del proceso de descentralización	25
El proceso descentralizador no ha concluido, está en vías de construcción .	25
Complejidad y heterogeneidad en la participación de múltiples actores.....	27
Sus impactos son múltiples e inciden directamente en el desarrollo del país a través de la política económica y las políticas sociales	28
El proceso implica transformaciones políticas y administrativas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).....	30
Su orientación y resultados tendrán una fuerte repercusión en la población mexicana.....	31
Descentralización, municipio y política social de atención a la pobreza	35
Teoría del desarrollo y el papel del Estado.....	37
El concepto de descentralización.....	39
La descentralización y los tipos de Estado (unitarios y federales).....	43
Tipos de descentralización.....	44
La descentralización administrativa y desarrollo social	45
Descentralización y municipio	46
El municipio mexicano: su definición y clasificación.....	46
El municipio y sus capacidades para la planeación del desarrollo local. .	49
Aspectos administrativos y de servicios que imperan en los municipios	51
Reglamentos y programas públicos en el municipio	54
Los programas centralizados de atención a la pobreza 1973-1982.....	56

Los programas de descentralización parcial de atención a la pobreza 1988-2006.....	58
La descentralización de recursos y la atención de la pobreza.....	62
Una mirada al contexto estatal y municipal en materia de desarrollo social	67
El contexto estatal y municipal.....	68
El estado y los municipios de Nuevo León.....	69
Desarrollo social en el estado.....	69
Índice de Desarrollo Humano e Índice de Marginación en Nuevo León.....	71
La pobreza en el estado de Nuevo León.....	72
Migración y desarrollo urbano	73
El municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.....	74
La situación social y la pobreza en el municipio.....	74
El municipio de General Escobedo, Nuevo León.....	76
La situación social y la pobreza en el municipio.....	77
El estado y los municipios de Tamaulipas.....	79
La situación social del estado de Tamaulipas.....	79
El municipio de Tampico, Tamaulipas	81
La situación social y la pobreza en el municipio.....	82
El municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas	84
La situación social y la pobreza en el municipio.....	84
La descentralización y su vínculo con la política social en cuatro municipios del noreste mexicano	87
Capacidades locales de los municipios de estudio en Tamaulipas:	
casos de Tampico y Ciudad Madero.....	88
Municipio de Tampico, Tamaulipas.....	89
Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas	100
Capacidades locales de los municipios de estudio en Nuevo León:	
casos de San Nicolás de los Garza y General Escobedo	108
Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.....	109
Municipio de General Escobedo, Nuevo León.....	120
Los municipios de estudio y la dimensión comparativa.....	128
El ayuntamiento.....	129
Respecto al Plan Municipal de Desarrollo (PMD).....	131
Puestos y perfil	132
Capacitación	136

Recursos económicos	137
Descentralización	138
Participación ciudadana.....	141
Conclusión.....	145
Bibliografía.....	155



Índice de tablas

Tabla 1.	Reglamentos municipales al año 2000	54
Tabla 2.	Pobreza en el municipio de San Nicolás de los Garza, N. L., año 2005	76
Tabla 3.	Pobreza en el municipio de General Escobedo, N. L., año 2005	78
Tabla 4.	Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Nuevo León	78
Tabla 5.	Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Tamaulipas	85
Tabla 6.	Comparativo de ayuntamiento de los municipios de estudio.....	130
Tabla 7.	Comparativo del Plan Municipal de Desarrollo de los municipios de estudio.....	133
Tabla 8.	Comparativo de plazas laborales en los municipios de estudio	136
Tabla 9.	Comparativo de las áreas de capacitación en los municipios de estudio	137
Tabla 10.	Fuentes de recursos económicos en los municipios de estudio	139
Tabla 11.	Comparativo del concepto de descentralización en los municipios de estudio.	140
Tabla 12.	Comparativo de la participación ciudadana en los municipios de estudio	142

Índice de anexos

Anexo 1.	Reformas al Artículo 115 constitucional durante el siglo xx	169
Anexo 2.	Catálogo de programas federales hacia los municipios (Sedesol 2001-2006)	175
Anexo 3.	Programas estatales de combate a la pobreza, 2002	179
Anexo 4.	Programas estatales de atención a la pobreza en Nuevo León, 2002	181
Anexo 5.	Programas estatales de atención a la pobreza en Tamaulipas, 2002.	183
Anexo 6.	Ingresos brutos desglosados del estado de Nuevo León (Cifras en miles, pesos corrientes)	185
Anexo 7.	Ingresos brutos desglosados del estado de Tamaulipas (Cifras en pesos corrientes)	186
Anexo 8.	Ingresos brutos desglosados del municipio de Tampico, Tamaulipas (Cifras en pesos corrientes)	187
Anexo 9.	Ingresos brutos desglosados del municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas (Cifras en pesos corrientes)	188
Anexo 10.	Ingresos brutos desglosados del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León (Cifras en pesos corrientes)	189
Anexo 11.	Ingresos brutos desglosados del municipio de General Escobedo, Nuevo León (Cifras en pesos corrientes)	190

Prólogo

El libro que se presenta es un aporte notable dentro de la literatura de políticas públicas y política social en México. El trabajo está basado en un gran esfuerzo reflexivo sobre el marco administrativo heterogéneo en que los municipios pueden instrumentar las acciones de bienestar social en sus territorios, todo ello redactado de manera clara y sencilla.

El trabajo representa un gran reto debido a que realiza un análisis sobre diversas vertientes de forma simultánea. Se inicia con información histórica del proceso de descentralización que se desarrolló a finales de los años ochenta como consecuencia de la Reforma del Estado en México. Los autores enfatizan que la descentralización es un proceso aún sin concluir, por lo que en México sólo se puede hablar de una “descentralización parcial” derivada principalmente de la transferencia de funciones y atribuciones de un órgano de gobierno a otro. Se identifica que la descentralización ha generado autonomía para los gobiernos locales sólo en la parte administrativa y no en la parte financiera, ya que en este rubro ha sido el gobierno central el que mantiene un fuerte control sobre los recursos, lo que limita de manera significativa las capacidades institucionales de los municipios.

El prisma particular de la obra es la capacidad y alcances de las acciones de los gobiernos locales en el diseño, implementación y ejecución de la política social en un contexto local que permita un mejor desarrollo y bienestar social. Por ello, se analiza a profundidad cuatro municipios de la zona noreste de México: San Nicolás de los Garza y General Escobedo, en Nuevo León; y Tampico y Ciudad Madero, en Tamaulipas, con los cuales realiza un análisis que vincula la descentralización y su impacto en el desarrollo social, bajo la visión de que esta relación es importante, ya que vincula el sustento teórico con el desarrollo de México generado a través de la modificación de roles en la aplicación de las políticas públicas de carácter económico y social en los espacios locales.

Los autores presentan en este libro un análisis lúcido sobre el impacto de la descentralización administrativa para atender el bienestar social. Nos muestran que los dos factores más importantes que permitirán un medio favorable en la atención a los grupos más vulnerables es la reducción de la descentralización “parcial”, caracterizada por mantener al margen la participación de los gobiernos locales, para pasar a una mayor influencia de éstos en sus propios territorios en todos los ámbitos de gobierno; considerando al proceso de descentralización como un medio o instrumento que permite a los gobiernos locales agenciarse de mayores capacidades de decisión y acción en sus propios territorios, lo que dependerá —y he aquí el segundo factor— del grado de la experiencia y capacidad técnica y operativa de los funcionarios municipales en el plano local.

No puedo dejar de mencionar el desafío que representa escribir un libro de estas características: rico en información, con mucha historia y conceptos teóricos tratados de manera clara y sencilla para que sean entendidos por un público amplio y diverso.

Este trabajo es resultado de la amplia experiencia y conocimiento de los autores en la temática de programas sociales. Ellos han escrito diversas publicaciones que giran en torno al análisis de programas federales enfocados a combatir la pobreza, por ejemplo los programas Oportunidades, 70 y más, Liconsa y Opciones Productivas, entre otros. Han dedicado varios años al estudio y análisis de la política social en México, así como al análisis de las políticas sectoriales. Lo anterior les ha permitido sustentar que existe una amplia interpretación y aplicación de la conceptualización y de la descentralización desde el plano regional y local, dependiendo de las características y condiciones particulares de los municipios. Sus publicaciones se han distinguido por su honestidad y preocupación por la correcta implementación de la política social en México, así como por su análisis con un fuerte rigor científico. Por ello, su compromiso de pensamiento es lo que considero que hace al libro una herramienta invaluable para entender el proceso de descentralización en materia de política social en México, desde la perspectiva de las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Dra. Miriam Rodríguez Vargas

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la descentralización administrativa en los espacios municipales en México, así como las condiciones en que actúa esta instancia de gobierno en la instrumentación de acciones del bienestar social. El tema ha cobrado relevancia en los últimos años debido a que los cambios estructurales involucran al municipio como unidad territorial, que toma decisiones de manera autónoma para la atención de la población asentada en sus localidades.

Uno de los datos que evidencia la importancia de realizar estudios desde la perspectiva municipal es el Índice Nacional de Capacidad Institucional,¹ el cual es 60% mayor en los municipios considerados de baja marginación que en los de alta marginación. El problema se acentúa cuando la mayor parte de la política social del gobierno se centra en los espacios con alta marginación, los cuales cuentan con menor capacidad institucional para participar activamente en la política social. La tendencia a la descentralización² de funciones de los últimos años ha ocasionado que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades para operar en sus territorios, lo que ha puesto en evidencia que los municipios con baja marginalidad tengan dificultades para implementar acciones en materia de bienestar social para la población asentada en su territorio.

En este sentido, en México existían en el 2009 un total de 2 456 municipios, de los cuales 7% tienen más de 50 mil habitantes; 13% entre 10 y 50 mil; 19% entre 2 500 y

¹ El Índice Nacional de Capacidad Institucional desarrollado por la SEDESOL se compone por variables referentes a la eficiencia operativa, la generación de ingresos, la cobertura de servicios, la capacitación, los instrumentos de planeación y reglamentación municipal.

² Se entiende por descentralización la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales (Rondinelli, 1989, en Finot, 2001: 34).

10 mil y finalmente 61% menos de 2 500 habitantes. Asimismo, es importante considerar la relación entre el número de habitantes y los recursos de la administración municipal; los municipios con mayor población tienen un promedio de 1 600 trabajadores y un plan de desarrollo, mientras que los de menor población tienen en promedio 60 empleados (en algunos casos menos de 20) y sólo una quinta parte cuenta con un plan de desarrollo. También, el grado de autonomía de los gobiernos municipales es diferente según el número de habitantes, los de mayor población obtienen casi la mitad de sus ingresos de impuestos y derechos locales, y lo demás proviene de transferencias del gobierno federal (Cabrerero y Orihuela, 2002).³

Por otra parte, en los municipios convergen acciones de entidades del gobierno a nivel federal, estatal y municipal, las cuales se dirigen a los grupos más vulnerables o al bienestar social a través de programas como Oportunidades, Hábitat, Adultos Mayores en Zonas Rurales, por citar algunos. Las actividades de éstos son sostenidas con recursos presupuestales que provienen de algunos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), particularmente del Ramo 33 o 20. En la mayoría de los casos, los gobiernos locales sólo participan como implementadores de las labores administrativas en sus espacios, aun cuando el discurso y la nueva reglamentación jurídica indican que se vive un proceso de mayor autonomía en las localidades.

Más aún, en las reglas de operación de tales programas o mecanismos de transferencias de recursos (Programa Oportunidades y Ramo 33) se considera a los ayuntamientos para efectuar acciones y si éstas no son supervisadas o no fueron transmitidas adecuadamente, se reduce la eficacia de la acción gubernamental. Por otro lado, en cada municipio se han implementado acciones en el ámbito del desarrollo social de manera directa; sin embargo, éstas no son evaluadas, o bien para su diseño no se incluyen los diagnósticos pertinentes, lo cual también afecta la eficiencia.

En este sentido, los diversos programas con ciertos niveles de descentralización así como las acciones autónomas que desarrollan los ayuntamientos, se ven influidas por la capacidad técnica y humana para atender las nuevas atribuciones que se asumen día con día. Los municipios con mayor grado de marginación, debido a su capacidad institucional, encuentran dificultades operativas para desarrollar con éxito los compromisos contraídos. Sin embargo, también los municipios con alto nivel de desarrollo humano y baja marginalidad presentan problemas relacionados con la sensibilidad de los funcionarios municipales, el conocimiento de las reglas de operación de aquellos programas donde participa el ayuntamiento, así como en el seguimiento y evaluación a las tareas que se desarrollan en sus espacios.

³ En Cabrerero (2003b: 8).

INTRODUCCIÓN

La descentralización y su impacto en el desarrollo social es importante, ya que por una parte se vincula con el desarrollo de México al modificar los roles en los espacios locales, en particular con la aplicación de las políticas públicas de carácter económico y social; y por la otra, porque asume relevancia desde un punto de vista teórico, ya que aún no se tiene una visión completa de su panorama, sus contornos y sus implicaciones.

Así, existen diferentes niveles de descentralización. Por una parte, programas específicos diseñados desde la federación en los cuales las administraciones locales se involucran a través de la implementación de ciertas acciones en sus territorios; por otra, en el manejo de los recursos económicos, mediante la transferencia de recursos fiscales cuyos mecanismos se derivan de las denominadas aportaciones (Ramo 33) y las participaciones (Ramo 28). En éstas, las reglas de operación ya están definidas y los gobiernos locales quedan sujetos a su utilización en los rubros para los cuales fueron diseñadas.

Derivado de lo anterior, se parte de la consideración de identificar que el proceso de descentralización administrativa en materia de política social no ha facultado de manera significativa a los ayuntamientos para que éstos ejerzan su autonomía en el manejo de los recursos, lo cual limita de forma sustancial las capacidades locales de un desarrollo armónico.

En este sentido, se abordará en el capítulo I algunas consideraciones previas sobre el concepto de descentralización de funciones; en el capítulo II el vínculo entre la descentralización, el municipio y la política social de atención a la pobreza; en el capítulo III se presenta una descripción del contexto estatal y municipal de algunos municipios de la zona noreste de México, y por último en el capítulo IV se presenta el análisis y la evidencia empírica de los municipios estudiados. Esperamos que la lectura de este trabajo contribuya en la discusión de un tema tan importante para el desarrollo de programas de atención a la pobreza en México.

*Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Raúl Eduardo López Estrada*

Consideraciones previas acerca del proceso de descentralización

Uno de los principales intereses que ha despertado en un grupo considerable de analistas e investigadores, al igual que al público en general, tiene que ver con el proceso de descentralización de funciones; y es que éste presenta características y condiciones que van más allá de la conceptualización del fenómeno, ya que aún no se tiene una idea clara de sus implicaciones, sus contornos y sus alcances. Algunos aspectos que inciden en su dinámica son: *a)* el proceso está en vías de construcción; *b)* la complejidad del tema debido a la participación de múltiples actores; *c)* sus impactos son diversos e inciden directamente en el desarrollo del país a través de la política económica y las políticas sociales; *d)* el proceso implica transformaciones políticas y administrativas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); y *e)* su orientación y resultados tendrán un impacto determinante en la población mexicana. A continuación se explica cada uno de estos aspectos.

El proceso descentralizador no ha concluido, está en vías de construcción

Durante los últimos 20 años, México ha atravesado transformaciones estructurales como resultado de la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo orientado a la apertura comercial y al mercado global. Los cambios en las estructuras instituidas en administraciones posrevolucionarias y en las últimas décadas, han otorgado nuevos roles a los principales actores, entre ellos el gobierno,¹ el cual debe instrumentar

¹ Guillén (1994) realiza un análisis referente al problema de la deuda de los estados latinoamericanos, donde el Consenso de Washington conjunto de medidas en los cuales los políticos y tecnócratas

acciones que conduzcan a la economía y sus respectivos sectores a espacios donde la competitividad y la eficiencia son los mecanismos de acumulación de capital.

Este modelo y la reestructura de la base económica evidenció su bondad y generó oportunidades para sectores con alto nivel de tecnificación de su proceso productivo, cuyas mercancías se orientan al mercado exterior; pero a la vez provocó desequilibrios para aquellos sectores tradicionales, poco tecnificados y orientados al mercado interno (Sánchez, 2000; Inostroza y Martínez, 2002).

La aplicación de políticas de fomento a las exportaciones y la apertura comercial agravó aún más las inequidades que en el plano social se habían venido acumulando por años; acentuando la desigualdad social producto del desempleo y la mala distribución del ingreso ocasionado por el cierre de empresas que no se incrustaron al flujo comercial con el exterior y no representaron, en su momento, áreas o sectores estratégicos en la política de desarrollo implementada por el gobierno. La reestructura del modelo en nuestro país se creó junto con una serie de reformas para adaptarse a las exigencias del desarrollo de corte liberal a los espacios territoriales y a los diversos actores que ahí convergen.

La reestructura del gobierno y de sus instituciones llevaron a constituir diferentes vínculos intergubernamentales a los empleados durante muchos años antes, así como a establecer nexos más cercanos con la sociedad civil. De esta forma la descentralización aparece como un instrumento o medio que permite el establecimiento de nuevas relaciones entre los distintos niveles de gobierno así como con la población.

Sin embargo, y debido al fuerte centralismo que desde sus orígenes caracterizó al Estado mexicano (Guillén, 2003), se generó la concentración de potestades en la federación, ya que se le otorgaron atributos que originalmente eran concurrentes o incluso reservados a los estados (Ayala, 2003). Los recursos públicos se fueron aglutinando, principalmente en el Poder Ejecutivo. Con ello en la práctica de lo gubernamental y de forma más concreta en el ámbito del diseño e instrumentación de las acciones, éstas se asociaron a la federación, lo que desencadenó una fuerte dependencia de ingresos de las entidades federativas para la realización de sus actividades en el plano local.

Por tal motivo, y en la búsqueda de dar mayor posibilidad de acción en materia administrativa a los gobiernos estatales y municipales —que permita a su vez la

de las instituciones financieras internacionales están de acuerdo en implementar medidas a efecto de solventar los compromisos de deuda. Los gobiernos debieron instrumentar una serie de políticas de corte ortodoxo entre las que destacan: disciplina fiscal; prioridades en la aplicación del gasto público; reforma fiscal; liberalización financiera; tipo de cambio libre; liberalización del comercio; inversión extranjera directa, privatización de empresas paraestatales y desregulación entre otros.

participación de diferentes actores en sus territorios—, la descentralización se exhibe no como un fin sino como un medio (Boisier, 2003) para alcanzar un desarrollo más armónico en las comunidades; cuyos alcances sean producto de un proceso mediante el cual las decisiones se democratizan y puedan generar mejores condiciones de competitividad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.

Como afirma Penso (2002), la descentralización pretende incrementar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales, ya que a través de ellos se puede dar solución a las demandas sociales de manera directa. La autora comenta que mediante la descentralización se favorece la diversidad cultural, mientras que las decisiones centralizadas reducen los espacios de discusión donde se pueden encontrar las soluciones a los problemas locales.

Es por ello que dicho proceso ha propiciado nuevas conexiones entre los diversos niveles de gobierno, así como en los diferentes actores del desarrollo local, lo que ha marcado un nuevo camino aún en construcción, donde en la complejidad de la estructura de los niveles gubernamentales se puede encontrar un tejido más extenso de relaciones políticas y administrativas entre gobiernos municipales con otros o gobierno municipal con federal y estatal, o bien, gobierno municipal con su comunidad (Jordana, 2002). Lo anterior lleva a preguntarse: ¿es la descentralización el mecanismo que llevará a la sociedad a encontrar la mejor forma de atender los desequilibrios económicos y sociales que se generaron durante muchos años? La respuesta es difícil y para ello se requiere de investigaciones y documentos que revisen si efectivamente es la descentralización el medio más eficaz para alcanzar los niveles de desarrollo económico y social desde los órganos gubernamentales más elementales como son los ayuntamientos.

Complejidad y heterogeneidad en la participación de múltiples actores

El proceso de descentralización administrativa ha puesto sobre relieve problemas que no se perciben desde la perspectiva macro social, ya que se encuentran en el nivel micro o intermedio. Cada uno de los 2 456 municipios que existen en la geografía política del país tiene características particulares, lo cual complica el proceso de descentralización y desarrollo de políticas públicas y sociales de carácter general. Esto obedece a la dificultad de tener índices generalizados para formular diagnósticos y a la diversidad de manifestaciones culturales, las cuales dan un sello característico a la participación de los diferentes actores al interior de los mismos (Martínez y Ziccardi, 2000; Cabrero, 2003; Guillén, 2000; 2003).

Asimismo, la reestructuración económica y social que se está llevando a cabo requiere una dinámica de desarrollo donde los actores participen de una forma más consciente y activa en los municipios. El examen de los gobiernos municipales muestra hace unos años un bajo nivel de participación, fruto de una relación autoritaria, corporativa y verticalista entre sociedad y gobierno, en un contexto caracterizado por exclusión, pobreza y desarrollo, el cual estaba estancado entre autoridades municipales, sociedad civil y sectores empresariales (Bazdresch, 2003).

Según Bazdresch (2003), la descentralización administrativa deberá ser considerada en los temas del desarrollo, ya que es una parte esencial que ha dado nuevas atribuciones a los actores que se involucran en sus espacios locales a través del diseño, diagnóstico, implementación y evaluación de la política pública. En este sentido, el municipio como lo expone Ortega (1994) constituye la manifestación más democrática de la descentralización política y es la expresión básica de la distribución regional del poder; este concepto remite a expresiones que tienen que ver con los diversos actores en el plano local como son empresarios, ciudadanos, políticos y funcionarios públicos.

Respecto a la relación que se da entre los procesos de desarrollo y descentralización, resalta la importancia que tiene el gobierno municipal (ayuntamiento) como una de las entidades más importantes en proponer soluciones a la problemática que se vive al interior de sus espacios de competencia. Los funcionarios públicos municipales se han convertido en los actores principales de las acciones que se instrumentan en el plano local, pero se desconoce hasta dónde conocen tal responsabilidad. De ahí la importancia del estudio de los funcionarios públicos a este nivel de gobierno, ya que son agentes centrales que han obtenido un rol esencial en los últimos años.

En este sentido, la descentralización contiene un conjunto dinámico de actores que interactúan en espacios muy diferentes, ya que cada región tiene elementos particulares. En este contexto tan heterogéneo, los funcionarios públicos tienden a instrumentar mecanismos a fin de incorporar sus particularidades en el diseño de las acciones del bienestar social. Lo anterior nos lleva a cuestionarnos lo siguiente: ¿qué tan informados están los funcionarios públicos municipales del proceso de descentralización y cuál es su participación en el diseño e instrumentación de acciones del bienestar social?

Sus impactos son múltiples e inciden directamente en el desarrollo del país a través de la política económica y las políticas sociales

Los costos de pasar de un modelo centralizado a uno descentralizado no pueden ser eludidos (Ayala, 2003). En su primera etapa se pierde eficiencia en la recolección

de impuestos, así como en la provisión de bienes y servicios públicos y se incurre en erogaciones financieras directamente atribuibles al proceso de cambio.

En nuestro país es reconocida de manera amplia la debilidad de los gobiernos locales: baja capacidad de tributación, responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público, rezagos en la calidad de su hacienda, y una notable dependencia política y financiera respecto del gobierno federal (Ayala, 2003; Cabrero, 2003). Es por ello que el proceso de descentralización es considerado como una herramienta para la acción, un instrumento del que se espera impacte en la vida cotidiana de las regiones del país.

Se ha considerado que los gobiernos municipales en México disfrutan ahora de mayor autonomía y son objeto de un trato diferente en el manejo de los recursos económicos por parte del gobierno federal. De igual forma, son sometidos a un mayor escrutinio público, tanto en sus acciones como en el manejo de sus finanzas por parte de la ciudadanía en general (Bazdresch, 2003), lo que implica mayor corresponsabilidad por parte del ciudadano, quien deberá ser más consciente no sólo en el pago de impuestos, sino también del rumbo de las acciones gubernamentales.

Lo anterior ha sido propiciado por las reformas donde el Estado se retiró de la generación de bienes y servicios que controlaba e introdujo a la mayoría de los sectores a la competencia internacional. Es de esperarse que estas modificaciones se reflejarán en la actividad económica, política y social en el espacio municipal (Arroyo y Sánchez, 2003). Como resultado se esperan cambios diversos dadas las características heterogéneas de las regiones y municipios en el país.

La descentralización empezó a ser pieza clave en la transformación del Estado federal mexicano para hacerlo más participativo e interinstitucional entre los estados y municipios, en un contexto de apertura comercial y de globalización de la economía. Ante tal situación, se ha acelerado el proceso para delegar funciones administrativas a los gobiernos estatales y municipales, por considerarlos desde la perspectiva legal formas de gobierno más eficientes al gobernar desde y en su espacio debido la cercanía y sensibilidad con los problemas locales.

A la par, la política económica del gobierno federal inició transformaciones encaminadas a modernizar las instituciones del Estado, por ejemplo en 1984 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado inició el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal a través de la creación de centros regionales y la reubicación de algunas dependencias federales fuera de la ciudad de México (Jordana, 2001).

Según Jordana (2001), la incorporación de nuevas líneas de conducción de la política macroeconómica, la desarticulación de los lazos del gobierno federal y la democratización del proceso político fueron elementos que coadyuvaron a la consolidación, más no la conclusión de la descentralización en nuestro país.

En la actualidad los actores de la descentralización, según Martínez y Ziccardi (2000), pueden ser ubicados en dos niveles: el institucional, donde se localizan el gobierno federal y el gobierno local (estatal y municipal); y el de los actores sociales donde participan los partidos políticos, organismos no gubernamentales, académicos y grupos sociales, entre otros.

En el plano institucional, los gobiernos municipales han sido considerados como entes pasivos y receptores de los beneficios implementados desde el centro, haciendo de ellos instancias rígidas y con poca capacidad para actuar en sus espacios debido a los aspectos de carácter financiero, administrativo, político y social, entre otros factores. De esta manera, la política económica y social tiene nuevos referentes que van enfocados de forma principal a incorporar mecanismos que motiven la participación más activa de los diferentes órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil. Lo anterior lleva a preguntarse: ¿los gobiernos municipales tendrán la capacidad técnica, operativa y humana para poder intervenir activamente en el diagnóstico, diseño e implementación de las acciones del bienestar social en su territorio?

El proceso implica transformaciones políticas y administrativas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)

Las nuevas relaciones intergubernamentales entre los diferentes órdenes de gobierno obedecen a transformaciones que han incidido en políticas relativas al ajuste y cambio estructural de la sociedad mexicana. Éstas se han dirigido en un primer plano a la reforma del Estado en materia política, administrativa y fiscal; y por otro, a la estructura de la base económica, al orientar tanto la producción y el intercambio a la dinámica del comercio internacional, lo cual ha puesto en evidencia la heterogeneidad del desarrollo de las regiones en el país.

En materia política, ha generado una dinámica entre las distintas fuerzas que se expresan a través de un mayor pluralismo, competencia y participación de los actores que intervienen en los espacios locales (Ayala, 2003), situación que ha marcado nuevas reglas del juego en las relaciones que se dan entre los diversos grupos sociales y el gobierno.

En el campo administrativo, las relaciones formales entre el gobierno federal, estados y municipios siguen de manera alternativa dos pautas distintas. En el primer caso, la descentralización se plantea a través de leyes generales aplicables en el plano macroeconómico a todo el territorio nacional, como la Ley General de Educación (LGE) o la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); en el segundo caso, se da a través de convenios de coordinación y colaboración administrativa entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, y de éstos a su vez con los municipales (Jordana, 2001: 106).

En este último plano, la innovación que en materia administrativa puedan establecer los estados y los municipios será de suma importancia debido a la existencia de distintos niveles de desarrollo que hay en los espacios locales.

De acuerdo a este nuevo marco de relaciones en materia administrativa, el gobierno federal tiene ventaja debido a los años de experiencia, al perfil de los funcionarios públicos, al manejo de los elementos técnicos en los Convenios de Adhesión, así como en la implementación e interpretación de las leyes respecto a las funciones que se descentralizan o se llegaran a descentralizar (Guillen, 2004). Para la sociedad mexicana, lo anterior exige el uso racional de los recursos económicos y mayor participación social, de tal forma que cada acción concertada implique un compromiso para la comunidad, incluyendo a funcionarios públicos municipales, empresarios, organizaciones sociales y civiles, así como a ciudadanos en general.

La descentralización en este marco se convierte en un instrumento importante para la transformación y el cambio de las estructuras sociales, que en su momento fueron rígidas o bien que obedecieron a regímenes militares o Estados altamente centralizados en los que la democracia sólo se entendió como un mecanismo factible de ser simulado (Ayala, 2003). Por ello en este rubro es necesario cuestionarse: ¿la política social, y de manera concreta la de atención a la pobreza, está efectivamente diseñada e instrumentada de tal forma que combata los desequilibrios de manera efectiva en los municipios?

Su orientación y resultados tendrán una fuerte repercusión en la población mexicana

En casi todas las formas de organización aparece en el centro del debate el concepto de ciudadano, éste crea y genera nuevos espacios de acción colectiva hacia problemas particulares de la comunidad. En la actualidad, la gestión de los ciudadanos se ha vuelto un referente en las decisiones y el sentido que toma la política pública a través de mecanismos más participativos, sean estos institucionales o no.

La acción colectiva de los ciudadanos puede repercutir en la construcción de canales de comunicación que permitan encontrar soluciones a los problemas más urgentes de sus espacios. De acuerdo a los nuevos escenarios políticos en los que el ciudadano actúa con mayor frecuencia, el ciudadano puede incidir de manera potencial en la planeación, implementación e incluso en la evaluación de las acciones instrumentadas desde los distintos órdenes de gobierno.

Un elemento importante que ha motivado y legitimado la participación de la sociedad mexicana desde principios de los años 80 es el Sistema de Planeación

Democrática, ya que a través de él los ciudadanos exponen sus demandas, permitiendo ser incorporadas a los planes y programas que aplican los gobiernos en sus localidades. Con ello, la descentralización está generando cambios no sólo en la participación comunitaria. En el plano político, éstos surgen mediante el ejercicio consciente de los ciudadanos para acceder y mantenerse en el poder. Debido a lo anterior, es necesario identificar si estas formas de participación están en función directa a las nuevas exigencias que el diseño de las políticas públicas nacionales y locales exigen, o bien son sólo ejercicios simulados a fin de legitimar acciones de gobierno, cuyos intereses rebasan el bienestar colectivo de la comunidad.

En el plano formal de la estructura administrativa, la entidad municipal que condensa la acción de los ciudadanos está representada a través del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM) (Martínez y Ziccardi, 2000). Su evolución en las últimas administraciones lo ha llevado a ser un espacio de concertación de la demanda ciudadana, fuertemente orientada hacia la política social. Su estructura tiene dos ramificaciones principales: territorial, hacia las delegaciones municipales; y sectorial, hacia políticas específicas como salud, educación e infraestructura básica (Guillén, 2000).

Como se ha descrito a lo largo de los incisos anteriores, las preguntas planteadas son parte de la complejidad que encierra el proceso y su impacto en los espacios locales. Por ello, es importante elaborar cuestionamientos sobre la descentralización, ya que las respuestas aportarán elementos relevantes para la elaboración de nuevos conceptos y esquemas de análisis que permitan explicar las condiciones en que los espacios locales participan en la construcción de acciones públicas a fin de buscar la equidad en el desarrollo de sus espacios.

En el campo del bienestar social, la descentralización incide en la forma como los actores sociales están construyendo las políticas para tal fin. En dicho contexto, el gobierno municipal enfrenta retos debido a que la estructura administrativa de los ayuntamientos, en muchos casos, los imposibilita para instrumentar acciones enfocadas con este objetivo.

A pesar de que existe un número considerable de investigaciones respecto al proceso de descentralización y sus repercusiones (Palma, 1983; Borja, 1986; Rondinelli, 1989; Boisier, 1990; Cambell, 1991; Silverman, 1992; Finot, 2001; Ziccardi 2000; Cabrero 2003; Guillén 2004, entre otros), cada una de las aportaciones se han dirigido a la explicación de los impactos desde diferentes perspectivas como la económica, la política, la administrativa, la social y la fiscal. También existen diversos puntos de vista respecto al proceso, entre los más representativos se tienen a los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, que ha enunciado la posibilidad de que la descentralización se

convierta en un medio que permita a los espacios territoriales tener mayor capacidad para resolver sus problemas. Durante mucho tiempo, el fuerte centralismo condicionó a los municipios y a la sociedad civil a tener una capacidad de gestión muy limitada. Al respecto, Arroyo y Sánchez (2003) han expresado la relevancia de atender desde los espacios mismos sus necesidades más apremiantes.

En resumen, se puede decir que uno de los objetivos de la descentralización es alcanzar índices de eficacia en la instrumentación de las políticas públicas mediante la corresponsabilidad de un mayor número de actores. Para tal compromiso es necesario verificar si efectivamente estos espacios actúan con autonomía, o bien, sólo se han asumido como instrumentadores de las decisiones tomadas desde el centro, simulando la participación civil y la profesionalización del ejercicio gubernamental local, a fin de legitimar el ejercicio de poder emanado desde el centro. Este último escenario es algunas veces común, debido a las estructuras tradicionales de poder que condicionan o ponen en riesgo los alcances reales de la descentralización administrativa y su impacto en el desarrollo de las políticas del bienestar social. Por ello, este trabajo considera como enfoque central la situación que guardan los municipios como entidades detonadoras del desarrollo regional (Arroyo y Sánchez, 2003), debido a la importancia que tienen los gobiernos locales para la atención de los grupos más vulnerables.

Aunque se ha manifestado que las entidades con mayores dificultades institucionales para atender desde lo local sus compromisos son aquellas consideradas como de alta marginación, el problema no exenta a los municipios en condiciones de baja marginalidad. Esto obedece a que el proceso descentralizador está relacionado con la distribución de los ingresos presupuestales y el manejo de los mismos al interior de las localidades, como lo han analizado Scott (2000), Martínez y Ziccardi (2000), Guerrero (2000) y Cabrero (2003), entre otros.

Lo anterior no significa que no se haya abordado la temática relativa a la esfera de los ayuntamientos, ya que se tienen estudios como los de Rodríguez (1999), Guillén (2000; 2003), y Carrillo y Ramírez (2002), quienes analizaron municipios de la zona fronteriza del país y del estado de Guanajuato. También hay investigaciones acerca de las capacidades institucionales como López (1999), Ward (1999), Guerrero (2000), Mendoza (2002), Cabrero (2003), Sour (2004), quienes abordaron las relaciones entre los funcionarios municipales, sus respectivos institutos o partidos políticos y las acciones de gobierno. Lo que se pretende presentar en este documento es un análisis de la situación que guardan algunos ayuntamientos del noreste del país ante el proceso de descentralización de funciones administrativas; a través de la experiencia que se ha registrado desde los municipios mismos en aquellas entidades administrativas dedicadas a la atención del desarrollo social, lo cual involucra a funcionarios municipales y sus respectivas responsabilidades al respecto.

Descentralización, municipio y política social de atención a la pobreza

La descentralización es un proceso que tiene implicaciones directas en el ámbito político, administrativo, hacendario, económico y social de los municipios, lo que ha generado un debate en la arena académica y política debido a su impacto en diferentes áreas. De ahí la importancia de su análisis para conocer con claridad las implicaciones y las limitaciones de quienes participan en el proceso (Cogco y López, 2005).

En el plano político, uno de los aspectos fundamentales es el jurídico. En éste, el federalismo¹ mexicano (Grefe y Kennedy, 1998; Martínez y Ziccardi, 2000; Sánchez, 2002; Guillén, 2004) comprende las entidades federativas y el gobierno federal, excluyendo al gobierno municipal. De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 115 constitucional, los municipios se conducen en función a los procesos democráticos que se libran desde lo local, a través de los diferentes actores sociales (Martínez y Ziccardi, 1988; Ortega, 1994; López, 1999), instrumentos y dispositivos institucionales que le dan vida y lo legitiman² para ejercer el poder en sus localidades.

¹ Para analizar el tema es importante distinguir entre federalismo y descentralización. En el primero se delega el poder de decisión en los gobiernos locales y en la descentralización se delegan las funciones; este proceso inició en nuestro país en los años setenta y se ha acelerado como consecuencia del incremento en las responsabilidades de los gobiernos locales y el adelgazamiento del gobierno federal. Para mayores detalles, es importante revisar el trabajo de Ortega (1982), quien hace un análisis de cómo se presentan los nuevos elementos de interacción entre los diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

² La descentralización es promovida por la reforma del Estado, al menos en América Latina. En la recuperación de la democracia formal a principio de los años 90 se ha tratado de no reimplantar el viejo estilo de ella, reemplazándolo por un nuevo formato que apuesta a la sociedad civil como el multitudinario proceso permanente de cambio. Idealmente se ha propuesto que “somos todos nosotros y no ya un agente único quien conduce este proceso” (Boisier, 2004: 32).

En el plano administrativo, el gobierno local ha incorporado nuevos procedimientos así como formas de administrar la función pública, como metodologías que tienden a la modernización utilizando tecnologías en los sistemas de información y control (Cabrero, 2003). Como resultado, algunos atienden con criterios de eficiencia la provisión de algunos servicios públicos como recolección de basura, seguridad pública, obras públicas, panteones, servicios de rastros, entre otros. Aunque en algunos casos, dadas las estructuras internas y externas de las localidades, se han presentado obstáculos para alcanzar los niveles de eficiencia esperados en los ayuntamientos.

En este sentido, se acepta que una de las principales metas de la descentralización es alcanzar la eficacia, que permita a los ayuntamientos optimizar recursos y mantener condiciones financieras saludables (Guillén, 2000). Lo anterior no sólo se limita al manejo de los recursos humanos, tecnológicos y financieros, sino también a las modalidades de provisión de servicios públicos de manera operativa, de tal forma que al momento de que sean proporcionados a la comunidad, su impacto en la calidad de vida de los habitantes sea evidente (Finot, 2001). Lo anterior se vincula con la forma como se presenten las relaciones intergubernamentales (Jordana, 2002) que se establecen entre distintos niveles de gobierno, y en ocasiones con la comunidad, a fin de dar solución a problemas comunes en municipios conurbados como pueden ser aspectos ambientales, tales como el tratamiento de desechos sólidos; seguridad pública y desarrollo urbano, por citar algunos.

Un elemento a considerar es la situación de la hacienda municipal, debido a la dependencia que registran los ayuntamientos de los recursos del gobierno federal a través de las denominadas *participaciones y aportaciones* públicas (Díaz, 2002), ya que limita el grado de autonomía de éstos al recibir dichos fondos y destinarlos al gasto. En el caso de las *aportaciones*, algunos funcionarios municipales mencionan de forma frecuente que estos recursos ya vienen etiquetados para ciertas áreas de desarrollo social, como son educación, salud e infraestructura social básica, lo cual limita la libertad de decisión de los gobiernos locales. Dichos recursos llegan a representar en la mayoría de los casos una fuente de ingresos de las más importantes para los ingresos municipales.

Por tanto, la autonomía que tienen las administraciones para elaborar acciones dirigidas al bienestar social es cuestionable, ya que los ingresos financieros que los ayuntamientos recaudan vía impuestos directos ponen en duda la capacidad real de respuesta de estos gobiernos hacia las necesidades más apremiantes, debido a la fuerte dependencia que reportan de los recursos federales.

Otro de los factores se deriva del diseño e instrumentación de los diferentes programas sociales que llegan a los municipios dirigidos a la atención de la pobreza,

así como del bienestar social. La mayoría de ellos han sido diseñados por el gobierno federal, muchas veces con una óptica distorsionada o limitada de la verdadera problemática que se libra en el ámbito local. De ahí que se haya recurrido a la participación de otros niveles de gobierno e incluso de la sociedad civil para la instrumentación de algunos programas.

Además de lo anterior, es necesario identificar el carácter y compromiso que han asumido algunas administraciones locales respecto a los programas sociales. En algunos casos la actitud pasiva ha sido preponderante, al quedar únicamente a la espera de los beneficios derivados de los programas de atención a la pobreza diseñados por el gobierno federal, limitando su capacidad real para el diseño de acciones propias de atención del bienestar social.

De acuerdo con lo mencionado en relación a la descentralización, la política social y los municipios se tienen diferentes ángulos para su análisis: por un lado están las acciones que se desarrollan desde los mismos ayuntamientos como entidades con el poder suficiente pero cuestionable para diseñar estrategias en materia del bienestar social; y por otro se deben sumar las acciones que se aplican por parte del gobierno federal y estatal.

Para conocer la dimensión y naturaleza de la acción de gobierno, es necesario indagar la parte medular del mismo y su compromiso a nivel sociopolítico, por lo que este capítulo abordará en primera instancia los aspectos relativos a la teoría del desarrollo y el papel del Estado, a fin de exponer cómo la descentralización surge a partir de los reajustes del sistema económico y social a nivel global y nacional. Después se analizará el concepto y los tipos de descentralización, municipio y su reforma en México, así como las políticas de atención a la pobreza.

Teoría del desarrollo y el papel del Estado

Considerar al desarrollo³ como un proceso a través de cual se instrumentan políticas cuyo objetivo es modificar las condiciones de vida de la población, ha sido una de las inquietudes más relevantes no sólo de la ciencia económica, sino de un grupo de

³ El desarrollo económico no es igual al crecimiento económico. El desarrollo se observa en el mejoramiento de las condiciones económicas de la sociedad, así como en la calidad de vida de sus habitantes; en tanto el crecimiento económico se refiere al análisis de elementos macroeconómicos cuantitativos como las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), los índices de desempleo e inflación, entre otros. Por otra parte, el desarrollo se observa a través de las transformaciones y cambios estructurales en el sistema productivo y de vida de la población.

disciplinas de diferentes áreas del conocimiento. Los diversos paradigmas del desarrollo que han dado causa a un debate en las ciencias sociales son los que se encuentran adscritos al pensamiento conservador, marxista y liberal, tales ideas han permeado las diversas perspectivas respecto al tema.

Tanto el modelo de desarrollo conservador como el marxista consideran la centralización de las decisiones como algo inherente a sus principios básicos, lo cual hace a estos paradigmas poco proclives a la descentralización. El primero por hacer referencia a los regímenes monárquicos y el segundo por alzarse con la denominada dictadura del proletariado, donde las decisiones se toman desde un comité central con poco juego para los diferentes actores sociales.

Cada una de las corrientes anteriores aporta elementos epistemológicos a los modelos que se instrumentan para tal fin. A continuación se abordan de manera breve los fundamentos de cada corriente que han influido en las políticas del desarrollo de las sociedades, para después analizar y confirmar que la descentralización es producto de la instrumentación de uno de ellos.

La descentralización tiene un carácter internacional, ya que se ha realizado o está en proceso de realización en diversos países del mundo, incluyendo los latinoamericanos, entre ellos México. Al respecto, algunos autores destacan la postura de los organismos financieros internacionales, quienes han promovido la descentralización. Soto y López (2003) expresan que las políticas impuestas por el Banco Mundial (BM);⁴ el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han promovido la implementación del modelo de corte neoliberal. Este modelo tiene como fundamento la apertura comercial y la privatización de sectores estratégicos, anteriormente en manos del gobierno, así como la tendencia a la democratización de la vida nacional —algunas veces mediante un proceso simulado— con el objeto de promover la entrada de las grandes corporaciones a los estados-nación y sus respectivas localidades.

Como resultado, los gobiernos locales se ubican en el centro de las acciones para administrar la función pública, adquirir mayor rol operativo e incluso para contraer

⁴ El BM enumera cinco condiciones para que resulte exitosa una descentralización.

1. La descentralización debe relacionar a la autoridad financiera y fiscal local con las responsabilidades y funciones de proveer servicios del gobierno local.
2. La comunidad local debe estar informada acerca de los costos de los servicios y las opciones de su entrega.
3. Debe haber un mecanismo por medio del cual la comunidad pueda expresar sus preferencias.
4. Debe haber un sistema de responsabilidades.
5. Los instrumentos de descentralización deben ser diseñados para apoyar los objetivos políticos (Soto y López, 2003: 34).

nuevos compromisos financieros. Según Soto y López (2003), el riesgo que se puede correr, o que se ha incurrido en esta práctica, es que los ayuntamientos incumplan sus obligaciones y terminen privatizando el patrimonio de la infraestructura social formada por generaciones. En este aspecto, la descentralización es considerada como un instrumento que ha tendido a ajustarse al modelo liberal, donde los actores locales asumen compromisos ante la incapacidad financiera y operativa de la federación.

La constante en la temática del desarrollo es que hay diferentes roles que el Estado asume según la naturaleza de las ideas o paradigmas de los modelos, ya que en su momento inhibe a algunos grupos y fomenta a otros en diferentes arenas del campo social.

El concepto de descentralización

Uno de los elementos más cuestionados es el objetivo de la descentralización, el cual pretende alcanzar la eficiencia de las funciones de gobierno, sin considerar su nivel en la estructura jerárquica de los estados, bien sean federados o unitarios. La definición remite a la búsqueda de mejorar los resultados operativos de aquellas acciones que se efectúan desde la administración pública (Ayala, 2003: 205-206), lo que a su vez repercute en las relaciones internas que se establecen a nivel gubernamental y sus respectivas capacidades institucionales.

El problema de la descentralización es el análisis y la delimitación de las responsabilidades autónomas, así como las que se comparten con otros órdenes de gobierno e incluso con la sociedad civil. Por ello, el concepto además de contener elementos de análisis respecto a las relaciones intergubernamentales (Jordana, 2002), también deben considerarse las del reparto del poder como producto de los factores políticos, económicos y administrativos.

Una de las aproximaciones que más se han usado es la planteada por Boisier (2004), quien menciona que la descentralización se convierte en un concepto tanto teleológico como instrumental, es fin y medio de forma simultánea, lo que implica un proceso en construcción que complica la identificación de sus elementos característicos.

Mientras Jordana (2002) y Ayala (2003) señalan el carácter político y administrativo del concepto, a través de la necesaria convivencia intergubernamental y sus implicaciones, Boisier (2004) resalta su importancia a través del impacto en los gobiernos y el rol de los diversos actores locales. Este último autor introduce la noción de descentralización societal como un proceso en el que participan todos los

miembros de la sociedad, otorgando un carácter democrático y sociopolítico, con un alto contenido económico.

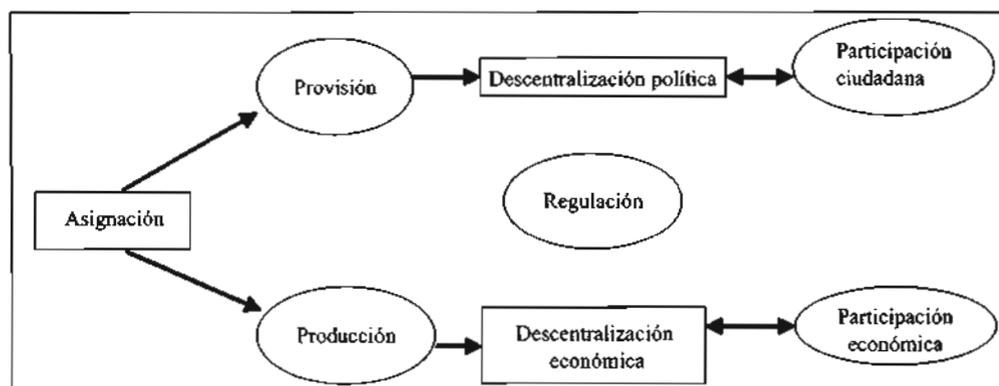
Más aún, Boisier agrega que la descentralización “somos todos nosotros” y no un agente único —Estado, partido, iglesia, ejército, proletariado—, quienes conducimos este proceso. Para que sea posible, se debe devolver a las instituciones de la sociedad civil (todos nosotros) su autonomía históricamente pérdida en manos del Estado, lo cual equivale a una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo de sus espacios. En la práctica, representa el principio político de *subsidiaridad*, de acuerdo al cual cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (funcional o territorial), transfiriendo “hacia arriba” sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor (Boisier, 2004: 31).

En este sentido, Boisier presenta tres modalidades de descentralización: *a)* funcional, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, estando su accionar limitado a una función, actividad o sector —por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica—; *b)* territorial, cuando se crea un ente con las características señaladas, de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político-administrativo definido —por ejemplo, un gobierno regional—; y *c)* política, cuando cumplidos los requisitos básicos la generación del ente deriva de procesos electorales populares, como puede ser, por ejemplo, un municipio (Boisier, 2004: 29).

Por otra parte, autores como Soto y López (2003) han expuesto que la definición proviene de los organismos internacionales y esconde el verdadero propósito: la implementación de las políticas neoliberales, donde la descentralización conlleva implicaciones políticas, económicas y sociales debido a que la transferencia de funciones dota de mayores facultades a los espacios locales, quienes pueden recurrir a la privatización de los bienes municipales como medida que busque la eficiencia y la generación de recursos para los ayuntamientos.

Otros autores, como Martínez (2000), definen este concepto apoyándose en las ideas centrales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la cual menciona que la descentralización es un proceso de transferencia de competencias y recursos, desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales —estatales y municipales en los países federales—, regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. Aunque Martínez se inclina a decir que ésta tiende a reducir la concentración excesiva de recursos y facultades de algunos estados, no considera que a lo largo de la historia hubo un proceso de correlaciones antagónicas entre la centralización y la descentralización.

Por su parte, Finot (2001)⁵ contextualiza el concepto en el ámbito latinoamericano y menciona dos vertientes de la descentralización: una es la política, que implica el traslado de todo proceso de provisión de algunos bienes públicos, desde el ámbito nacional hacia los subnacionales; y otra la económica, la cual se refiere a la transferencia de procesos de producción a la competencia económica de mercado. El siguiente esquema muestra la doble tendencia que Finot identifica en el proceso de descentralización.



Fuente: I. Finot (2001: 78).

Desde esta perspectiva, Finot plantea que la descentralización política implica la transferencia desde un ámbito más amplio de gobierno hacia otros que forman parte de éste. Cabe mencionar que en México los gobiernos municipales adquieren nueva fisonomía debido a que el gobierno federal y estatal le trasladan más recursos y potestades (Cabrero, 2003), lo que en los últimos años le ha dado nuevo margen a sus capacidades institucionales. Los elementos esenciales del proceso son el empoderamiento y la autonomía territorial.

Las ventajas, según Finot, se reflejarán en términos de eficiencia en: *a)* reducir la ineficiencia técnica, al disminuir el número de asignaciones que deben ser objeto de decisiones político-administrativas, sólo desde niveles centrales; *b)* facilitar la eficiencia en la asignación de recursos; y *c)* fomentar la participación ciudadana (Finot, 2001: 16).

⁵ Ivan Finot (2001) realizó un estudio con la finalidad de investigar por qué la descentralización no está contribuyendo a la eficiencia fiscal. Para ello hace una revisión del marco conceptual, teórico y analítico, y finalmente analiza los procesos de la región latinoamericana; esta investigación se ha convertido en un referente importante para abordar el fenómeno de la descentralización por la claridad en el manejo y la presentación de la discusión teórica.

En otro aspecto, la descentralización económica es posible cuando algún bien o servicio que las administraciones proporcionan a la comunidad pudieran ser producidos de forma privada. Su ventaja sería reducir los riesgos de ineficiencia y, por tanto, los costos propios de la asignación político administrativa.

La valoración de la provisión de servicios públicos es uno de los compromisos de gobierno en su espacio territorial, en tanto que la producción de los mismos hace referencia a la asignación eficiente de los recursos o insumos necesarios para ofrecer los servicios y bienes públicos, independientemente de que el empresario sea público o privado, o una mezcla de ambos. En este sentido, la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos: *a)* desconcentrar las actividades productivas; *b)* aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios; y *c)* aumentar la participación local en los ingresos fiscales (Finot, 2001: 18).

Es importante considerar que en el concepto convergen elementos políticos, administrativos, económicos y sociales. Cada uno de los autores revisados acentúan posturas parciales y específicas del mismo sin tomar de forma integral el alcance del significado, ya que es considerado como instrumento de cambio y no como una meta. Esto hace necesario tener un referente que contenga los elementos epistemológicos e instrumentales que prevalecen en el mismo, como el concepto desarrollado por Dennis Rondinelli.

Los autores revisados coinciden en señalar a Dennis Rondinelli (1989)⁶ como el autor que sintetiza el enfoque político, económico y administrativo de la descentralización, y quien menciona que el proceso implica “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”. Una de las precisiones más importantes es la distinción de cuatro formas principales o grados de descentralización: *a)* desconcentración; *b)* delegación; *c)* devolución y *d)* privatización o regulación.

Con frecuencia, la mayoría de los autores consideran como principal objetivo del concepto la eficacia y la eficiencia, ya sea en la producción o la provisión de bienes y servicios públicos que el gobierno presta a la comunidad. Para alcanzar este propósito es necesario mencionar que los principales actores son por un lado los gobiernos en sus diferentes niveles, los cuales hacen de la función pública su *modus operandi*, y los funcionarios públicos, cuyas vivencias dan lugar a elementos analíticos que serán abordados más adelante.

Respecto a la descentralización cabe mencionar que se ha entendido e instrumentado de manera vertical “de arriba hacia abajo”, donde el gobierno central se des-

⁶ I. Finot (2001: 34).

prende de algunas funciones en búsqueda de la eficiencia y las delega a otra instancias de gobierno, regularmente subnacional o municipal. En algunos casos, el gobierno central lo hace de manera parcial, un ejemplo es el programa Oportunidades; o bien, en el manejo de algunos recursos como son las aportaciones a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, por citar algunos casos.

La situación anterior parece ser inversa a la acción deseable, en la cual los agentes locales serían los responsables directos de atender los planes y programas hacia los aspectos prioritarios de sus espacios territoriales. En este sentido, el proceso sería “de abajo hacia arriba”. La justificación radicaría en considerar que la institución gubernamental más próxima al ciudadano es el ayuntamiento y, por tanto, el más sensible a sus necesidades (De Tocqueville, 2003).

A continuación se definen los conceptos de cada uno de los diferentes tipos de descentralización, así como los tipos de Estados (unitarios o federados) para establecer en el contexto institucional y los mecanismos descentralizadores. El objetivo es contar con la información necesaria que nos permita tener mayores elementos analíticos sobre la descentralización y su contexto.

La descentralización y los tipos de Estado (unitarios y federales)

La descentralización está definida por el tipo de Estado y la forma como se constituye, bien sea unitario o federal (Jordana, 2002); su clasificación está en función de cómo se organizan los distintos niveles y estructuras gubernamentales. Cuando existe un órgano que funge como gobierno central o federal y otros gobiernos como el estatal y el municipal, la organización es prototipo de los estados federados. En tanto que el Estado unitario se compone de un órgano central y departamentos que se integran como entidades locales. Aquí el gobierno central tiende a ser más el “controlador” de los procesos de descentralización una vez iniciados, debido a que la estructura de gobierno sólo se compone de dos niveles gubernamentales: el gobierno central o federal y los gobiernos locales (en algunos países llamados departamentos).

En los Estados denominados federales —en cuya naturaleza constitucional existen tres niveles de gobierno: central o federal, estatal o subnacional y el local o municipal— el proceso aparentemente es más complicado, debido a que involucra a más actores al momento de transferir alguna función (Saunders, citado por Jordana 2002: 11).

Podría pensarse que existen mayores dificultades en los federales, ya que hay tres niveles de gobierno, en tanto que los unitarios son dos (locales y nacionales). Según Jordana (2002), la complejidad radica en las relaciones intergubernamentales al

considerar tres y no dos administraciones, ya que se establecen mayores ejes de relación: local-intermedio, local-nacional, intermedio-nacional; mientras que con dos ejes las relaciones son en una sola dirección (Jordana, 2002; Finot, 2003; Boisier, 2004).⁷

Una vez descritos los tipos de gobierno y cómo se da la descentralización, es necesario identificar qué se entiende por cada tipo descentralización y en qué áreas se presenta el proceso. A continuación se describen cada uno de ellos.

Tipos de descentralización

La tipología teórica de la descentralización ha sido producto del trabajo de autores que han influido en la conceptualización del mismo, y quienes distinguen tres tipos: la descentralización económica, política y la administrativa (Ziccardi, 2000; Oates y Portney, 2001; Jordana, 2002; Díaz 2002; Ayala, 2003; Finot, 2001 y 2003; Guillén, 2003; Cabrero, 2003; Boisier, 2004; entre otros).

La económica se refiere a las acciones del gobierno en la búsqueda de la eficiencia a través del presupuesto de ingresos —descentralización fiscal— y el presupuesto de egresos —descentralización del gasto—, además de considerar aquellas responsabilidades del gobierno que son transferidas al ámbito de la competencia del mercado.

La descentralización política está relacionada con la participación ciudadana y el proceso de empoderamiento en la toma de decisiones colectivas, por lo que tiene que ver con el ámbito democrático, la distribución y el ejercicio del poder público.

Por último, la descentralización administrativa —enfocada a los arreglos institucionales al interior del aparato gubernamental— atañe al orden burocrático y los servicios que proporcionan a la comunidad como educación, salud e infraestructura básica. Esto involucra la capacidad humana, material, tecnológica y financiera que los gobiernos subnacionales o locales hacen para la instrumentación de sus planes y programas. A continuación se abordarán a detalle algunos aspectos de ésta última, debido al significativo vínculo que hay entre la descentralización y el desarrollo social como un fenómeno que ha detonado en los gobiernos locales mayores posibilidades de acción desde sus espacios de influencia.

⁷ Según Boisier (2004), la descentralización se alimenta de una creciente demanda autonómica por parte de organizaciones de la misma sociedad civil, en especial organizaciones de base territorial, para los diferentes tipos de gobierno.

La descentralización administrativa y desarrollo social

Varios autores que se identifican con la perspectiva administrativa (Finot, 2001; Jordana 2002; Cabrero, 2003; Boisier, 2003 y 2004) consideran que el proceso de descentralización obedece al acto a través del cual el gobierno central transfiere responsabilidades, competencias y capacidades a unidades políticas subnacionales, agencias, autoridades regionales e incluso a organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.

De acuerdo con Finot (2001), existen razones entre las que destacan las capacidades operativas que tienen los gobiernos centrales para instrumentar medidas a fin de encontrar los mecanismos más eficientes, no sólo para la producción y la asignación de bienes públicos como lo supone la descentralización económica, sino en el logro de la eficiencia administrativa en la que los recursos humanos gubernamentales son los principales actores.

Por otro lado, la descentralización también tiende a establecer relaciones intergubernamentales más armónicas y equilibradas (Jordana, 2002), con el propósito de incidir en el diseño de los programas de desarrollo social en el plano local. En este contexto, la experiencia que hayan acumulado los funcionarios municipales es importante, ya que de ello depende el éxito o fracaso en la eficiencia de los mismos. Esto involucra la capacidad de los gobiernos locales y su experiencia en el manejo de los perfiles profesionales de los servidores públicos, y la habilidad en el diseño de planes y programas de atención al bienestar social.

De forma evidente, identificar la capacidad institucional en los espacios locales depende de la profesionalización o incluso la politización que pueden tener los funcionarios. Si su procedencia y acceso al servicio público ha sido por su capacidad profesional, o bien ha derivado de compromisos políticos asumidos con el partido en la campaña electoral. Esto genera una disyuntiva entre la eficiencia como consecuencia de la profesionalización del servicio público, o bien, el pago o recompensa por compromisos contraídos en la campaña política previa (Ward, 1999).

Cabe señalar la urgencia de reestructurar las formas de gobierno (Ayala, 2003) para establecer nuevos arreglos y con ello garantizar que los funcionarios locales participen más en el desarrollo de las políticas sociales, así como la selección profesional de los recursos humanos y la capacidad de las instituciones. Por tal motivo, la descentralización administrativa conlleva a considerar a los recursos humanos como un punto medular, así como las capacidades institucionales de los gobiernos locales (Aguilar y Pallavichini, 2005).

Referente a las capacidades institucionales, los elementos importantes tienen que ver con las innovaciones tecnológicas y sistemas operativos que los gobiernos

implementan al interior de sus administraciones. Aunque muchos ayuntamientos ya cuentan con procesos sistematizados, por lo regular se ven afectados o funcionan de forma deficiente como producto de los cambios de personal que se registran al término de una administración e inicio de otra, cuya práctica es común al no existir el servicio civil de carrera (Cabrero, 2003), como en otras partes del mundo.

A continuación, se aborda la relación entre la descentralización y el municipio, y su vínculo con desarrollo social en su espacio de acción territorial y poblacional.

Descentralización y municipio

El municipio se caracteriza no sólo por ser el espacio geopolítico básico del país, sino que éste se presenta como el centro más importante del proceso de descentralización, ya que involucra a los espacios locales en la toma de decisiones, como actores principales del diseño y conducción de las acciones de política pública para el desarrollo de sus localidades. Lo anterior, se da en función a las modificaciones que en el marco jurídico se han registrado en los últimos años, así como en los mecanismos de participación social, lo que hace necesario indagar desde la dimensión de los ayuntamientos dicha situación.

El municipio mexicano: su definición y clasificación

El municipio como una unidad político territorial se ha enfrentado al paso de los años a una serie de transformaciones de diversa índole, entre las que destacan las de orden económico, jurídico, social y político. Sin embargo, antes de clasificar al municipio es necesario definirlo. Existen diversas aproximaciones al concepto, pero sobresale la relacionada con sus raíces etimológicas. Ochoa Campos (1987)⁸ señala que procede del latín *particeps, munere cappingendo o municeps*. La idea central que el autor expone tiene que ver con la participación comunal de la localidad para los asuntos comunes.

Existe a su vez la perspectiva sociológica que identifica al municipio como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, así como de la asociación de elementos afines (García Castillo, 1999).⁹ Es evidente que esta perspectiva tiende a considerar más el elemento humano e histórico de las localidades, debido a que hace referencia a su evolución y grado de desarrollo socio-cultural.

⁸ Instituto de Investigaciones Legislativas (2001: 62).

⁹ Instituto de Investigaciones Legislativas (2001: 63).

Del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República se obtuvo la siguiente definición que recoge parte de la perspectiva jurídica, geográfica, administrativa y cultural, se considera una visión integral que cubre diferentes aspectos conceptuales: “el municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se le reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular, también es reconocido por el Estado, con base a su organización político y administrativa” (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001: 63).

De la definición sobresale la perspectiva geográfica, política y administrativa, debido a que se reconoce el espacio territorial y sus límites. En la parte política, los pobladores tienen la libertad de elegir a su gobierno de acuerdo a sus convicciones ideológicas y expectativas, además del reconocimiento a sus formas de gobierno a través de los ayuntamientos que se conforman por un presidente municipal, síndicos y regidores. En términos generales, contiene elementos necesarios para considerarlo como un Estado que se integra a través de población, territorio y gobierno.

Una vez definido el municipio es necesario tomar en cuenta su clasificación. De acuerdo con el Senado de la República (2001) hay cuatro categorías diferentes: metropolitano, urbano, semiurbano y rural.

El municipio metropolitano se refiere al nivel de actividad sectorial, principalmente industrial, así como a la infraestructura de desarrollo; además del complejo sistema de nexos comerciales y de servicios que de forma regular se ofrecen a toda una gama de entidades municipales que conforman una región. “Municipio Metropolitano: este tipo de municipio se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial” (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001: 65).

El concepto adquiere relevancia debido a que en México ha habido un crecimiento importante de los centros urbanos. Dicha evolución rebasa los límites geopolíticos y de los ordenamientos territoriales como comúnmente fueron concebidos, por lo que tienen que compartir problemáticas de diversa índole.

Lo anterior ha generado que los límites geopolíticos de los municipios queden sólo como líneas imaginarias dentro de los contornos de una calle o un río, que divide a dos o más entidades municipales e inclusive federativas. Esto crea unidades conurbadas que comparten la misma problemática social, económica, cultural y ambiental, pero no las mismas autoridades y mecanismos para encontrar soluciones con responsabilidades compartidas a sus problemas (Cogco y Arzate, 2004).

Respecto al municipio urbano, éste registra una fuerte fluctuación de mano de obra, ya sea como receptores o exportadores de la misma, debido al dinamismo de las actividades sectoriales que se desarrollan en la entidad, así como de la existencia de micro, pequeñas y medianas empresas. El Instituto de Investigaciones Legislativas lo define de la siguiente manera: “se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en la empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios” (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001: 66).

Los municipios semiurbanos son aquellos que integran actividades propias del sector primario y lo conjugan con la existencia de ciertas actividades industriales. En algunos casos existe el principio de complementariedad de una agroindustria con la actividad agrícola. Por ejemplo, municipios en los que se asientan los ingenios azucareros, empacadoras, así como procesadoras de alimentos, por citar algunos casos.

Municipio semiurbano: Es aquel municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y pesquera) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001: 66).

Por último el municipio rural es definido de la siguiente forma:

Municipio rural: se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingreso (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001: 66-67).

Entre los elementos básicos para identificar a los municipios, además de las anteriores caracterizaciones, está el tamaño de la población, que va desde localidades con menos de cinco mil habitantes para el caso de los rurales, hasta las que rebasan los 700 mil habitantes como aplica en los metropolitanos.

A continuación se abordarán los aspectos relacionados con las condiciones del municipio en diferentes ámbitos internos como son procedencia ocupacional de los presidentes

municipales, aspectos administrativos y áreas estratégicas, contenido del Plan Municipal de Desarrollo, reglamentos con los que cuenta el ayuntamiento, entre otros.

El municipio y sus capacidades para la planeación del desarrollo local

El municipio como entidad geopolítica ha experimentando transformaciones producto de las circunstancias que lo colocan en el centro del desarrollo local, por ello se ha considerado como una unidad que recompone los mecanismos para hacer más eficiente la función pública. La evolución reciente en cuanto al número total de entidades municipales en el país ha sido dinámica, de 2 377 que había en 1980 pasaron a ser 2 456 según datos del INEGI al año 2009. Su crecimiento es un reflejo a los reacomodos políticos y de intereses que se disputan en las diferentes regiones del país.

Lo anterior muestra que los municipios no son entidades inamovibles, por el contrario, al interior de ellos se vive una correlación de fuerzas e intereses. El riesgo que se corre ante el proceso de descentralización es que las nuevas atribuciones —para conducir desde lo local aspectos de la vida pública— sirvan para consolidar liderazgos poco o nada democráticos, que fortalezcan de manera negativa a un grupo de poder o una persona, en especial que afiance cacicazgos.

En este sentido, el gobierno municipal ha asumido responsabilidades que lo han inducido a buscar nuevas fórmulas de acción, a fin de mejorar su papel en las funciones que le corresponden. En algunos casos se observa una clara evolución para superar problemas ancestrales como la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, así como la ausencia de recursos humanos altamente capacitados.

Es importante que los municipios sean considerados como entidades autónomas, capaces de hacer frente a sus necesidades más urgentes, lo que hace necesario ver la composición de los personajes que se involucran cada vez más en los ámbitos políticos dentro de las localidades. Uno de los datos que nos proporciona la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal (ENDIM)-2000 (INDESOL-INEGI, 2001) refleja la procedencia del presidente municipal antes de ocupar el puesto de alcalde. Es importante señalar que de los 2 427 presidentes encuestados, un alto porcentaje provenía del sector privado empresarial; otro, de puestos gubernamentales altos del gobierno federal, estatal y municipal. Lo anterior puede tener como explicación lo costosas que se han vuelto las campañas electorales y por lo tanto la disponibilidad de recursos económicos, bien sean éstos propios o concertados con empresarios de la localidad.

En el ejercicio de la función pública, los nuevos funcionarios y miembros del ayuntamiento se enfrentan a una debilidad institucional. Es una práctica común que al término de una administración, e inicio de otra, se renueven casi en su totalidad los recursos humanos de confianza debilitando las capacidades operativas y funcionales de los ayuntamientos, perdiendo la experiencia acumulada de los funcionarios y reiniciando el aprendizaje sobre la marcha.

Lo anterior disminuye en muchos de los casos la capacidad de gestión de aquellos programas y recursos que pueden ser utilizados en la localidad. Asimismo se ha hecho evidente que durante el último año de gobierno se desvían recursos públicos hacia apoyos de diversa índole —por lo regular al candidato a presidir la siguiente administración municipal, cuya filiación partidista resulta ser del alcalde en turno— lo que repercute de forma directa en las finanzas municipales y el ejercicio de la función pública.¹⁰

Otro de los factores que inciden en el desarrollo de las administraciones municipales es que cuentan con sólo tres años para instrumentar sus planes y programas. Dicho período resulta insuficiente para establecer acciones de mediano y largo plazo, ya que éste se interrumpe cada tres años para volver a reiniciar la nueva administración con el mismo proceso: el primer año, según se dice, es de aprendizaje para los nuevos funcionarios; en el segundo se aplican ciertas acciones, las cuales no generan información suficiente para ser evaluadas; y el tercer año, que ya es el último, es político según lo expresan la mayoría de los actores que laboran en los ayuntamientos.

En la actualidad se discute en diversos foros, tanto políticos como académicos, la posibilidad de considerar la reelección o la ampliación de los períodos de gobierno de las administraciones municipales. Al respecto, los presidentes municipales señalaron en la ENDIM (2001) lo siguiente: 46% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con ampliar el período de gestión; en tanto, 44% se pronunció por mantener el actual período de gobierno; y el restante 10% está de acuerdo en ampliar el período y también que exista reelección. Cabe mencionar que existen casos, como el del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, en donde se ha iniciado un proceso de planeación municipal a mediano y largo plazo al que tienen que sujetarse los nuevos presidentes municipales, no importa a qué partido político pertenezcan, o cuales sean sus preferencias personales en cuanto a la orientación del municipio.

¹⁰ Se ha hecho una práctica común el dicho o refrán que de manera regular es expresado por aquellos políticos que tratan de favorecer al grupo de funcionarios o gente selecta del gobierno: “señores, estamos en el año de Hidalgo”, cuya connotación es más una incitación al saqueo institucionalizado de los bienes públicos municipales.

Como se constata, los acontecimientos que tienen que ver con lo que ocurre en los municipios están estrechamente relacionados a las capacidades institucionales y con el estado en que se encuentran las administraciones en sus diferentes ámbitos, por lo que a continuación se presentarán algunos aspectos administrativos que imperan en los gobiernos locales de acuerdo a la ENDIM.

Aspectos administrativos y de servicios que imperan en los municipios

Con las modificaciones al Artículo 115 constitucional (véase anexo 1) los ayuntamientos tienen ahora mayor certeza de las áreas básicas que son de su competencia. Ellos son los responsables de los servicios de agua potable; alcantarillado; drenaje; rastros; alumbrado público; panteones; limpieza; recolección y traslado de residuos sólidos, parques y jardines así como de la seguridad pública y tránsito.

En materia de desarrollo social, las principales acciones que realizan los ayuntamientos tienen que ver con los planes y programas diseñados por el gobierno estatal y federal (Ordóñez y Reyes, 2006). Esto debido a que en la mayoría de los casos, las administraciones municipales no tienen una idea clara de sus implicaciones y ven esta área como excusa para el derroche de recursos, ya que no se toma como una actividad de competencia local. Así dejan que sean los gobiernos estatal y federal los encargados de diseñar las principales acciones en la materia.

Las principales unidades administrativas con que contaban los ayuntamientos en el año 2000 eran áreas como Secretaría del ayuntamiento, Tesorería, Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, Seguridad Pública y Contraloría Municipal; las de mayor incidencia dentro de los organigramas de las administraciones municipales. En tanto, las de Desarrollo Económico y Desarrollo Social son marginales y cerca de 10% de los municipios en el país cuentan con una entidad destinada a estas labores. Esta situación prevalece en la actualidad, ya que continúa la tendencia a identificar a las áreas administrativas relacionadas con las obras y servicios públicos así como las de tesorería como las más importantes dentro de las administraciones municipales.

Lo anterior muestra que desde el gobierno local el desarrollo social pasa a un segundo plano y el escaso interés es producto de la forma como se concibe la actividad reforzada por la fuerte dependencia que se tiene de los diferentes órdenes de gobierno; lo cual ha generado que los pocos planes y programas puestos en marcha sean actividades de bajo impacto en las condiciones de vida de la población a la que se destinan.

Respecto a las áreas estratégicas con las que se contaba en el año 2000, las que menos presencia tienen son las dedicadas a la evaluación, ya que en el mejor de los casos sólo se planean programas sin saber si éstos realmente cumplieron su objetivo o no. Algunos funcionarios municipales han considerado que los informes anuales y la cuenta pública son ejercicios de evaluación para la administración local. No obstante esta situación está en vías de cambiar. Durante el año de 2008 fue aprobada la modificación al Artículo 6 constitucional, en el que se establece la obligación para los municipios de informar acerca del gasto público y la evaluación el desempeño municipal.

Otro de los datos que es importante resaltar de la ENDIM (2001) es que cerca de 90% del personal que presta sus servicios profesionales en los municipios, y que se desarrolla en las áreas consideradas como estratégicas, labora entre uno y tres años que es el tiempo máximo que dura una administración y sólo 5% permanece por arriba de los cinco años. Esto repercute en la profesionalización de la función pública, debido a que cada tres años el grueso de los trabajadores de confianza es renovado a través de nuevas contrataciones, lo que impide la capitalización de la experiencia adquirida de manera previa.

Además, cerca de 40% de los trabajadores contratados en los municipios son de base, por lo regular asignados a las áreas operativas como las cuadrillas de los departamentos de obras y servicios públicos.

Esta situación muestra el carácter operativo que se le ha dado a las administraciones municipales, y si bien uno de los objetivos de la descentralización es que los ayuntamientos gocen de mayor autonomía, ésta no se alcanza debido a que los periodos no permiten la planeación de mediano y largo plazo, lo que provoca dependencia al quedar sujetos al diseño de planes y programas de mayor alcance puestos en marcha por el gobierno estatal y federal. Como resultado, la descentralización no ha surgido como una política demandada desde los espacios locales, sino como una aparente concesión hecha desde el centro ante la incapacidad técnico-operativa y financiera de éstos (Rodríguez, 1999).

Por otro lado, al transferir nuevas funciones y atribuciones a los gobiernos locales pocas veces se consideran las características particulares y las desigualdades que se tienen entre una región y otra, lo que en su momento puede poner en riesgo la eficiencia y efectividad de lo que se descentraliza, ya que por lo regular lo que delega y transfiere el gobierno central lo hace de manera unilateral.

Las diferencias regionales, así como las técnico-operativas de los gobiernos locales, muestran las áreas que deben reforzar los municipios, entre ellas destacan las de planeación, contables, administrativas, promoción del desarrollo y desarrollo social, entre otras.

En este sentido, es necesario reconocer que el proceso de descentralización ha sido producto de políticas aparentemente aisladas de las entidades del gobierno federal, con la intención de aligerar su carga operativa y financiera en sus compromisos que de manera tradicional han venido desempeñando; ya que la demanda ejercida desde los gobiernos locales ha sido escasa o inclusive nula y éstos han quedado como sujetos inamovibles a la espera de las nuevas modalidades o lineamientos que el gobierno central les transfiera.

Por otro lado, la mayoría de los municipios han expuesto en la ENDIM (2001) sus principales propósitos en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), mismos que podemos clasificar en tres niveles dependiendo su importancia por la frecuencia de las respuestas en la encuesta: el primero enuncia la recaudación de recursos fiscales y financieros, el control del gasto y la participación social, y la mejora en la administración y la planeación. El segundo grupo considera en sus propósitos atención a las demandas ciudadanas, seguridad pública, reducción del rezago social y la pobreza, infraestructura para el desarrollo y por último el ordenamiento territorial. En el tercer grupo se ubican aquellos cuyos propósitos son infraestructura y servicios urbanos, abatir los rezagos y empleo y el desarrollo económico.

En resumen, el proceso de planeación¹¹ en los municipios dista mucho de ejecutarse a fin de obtener los resultados que se establecen en sus respectivos planes municipales. Las causas pueden ser diversas y tienen que ver con la administración de los recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros a los que se tiene acceso. Además, tanto los aspectos relativos al tiempo de duración de una administración, la debilidad institucional para hacerle frente a sus compromisos, así como la procedencia y el carácter temporal de la contratación de los funcionarios municipales han sido factores adicionales que se presentan de forma común en el escenario de la administración pública local.

A continuación se abordará la parte correspondiente a la reglamentación local y el vínculo que tiene con la política social, considerando los factores ya presentados como son los relativos al proceso de planeación y descentralización de algunas funciones.

¹¹ Es importante considerar que en materia de planeación la gran mayoría de los municipios se rigen por las respectivas disposiciones que se enmarcan en las Leyes Estatales de Planeación de cada entidad federativa, en las que se plasman los mecanismos y las reglas a seguir a fin de establecer ciertos criterios de racionalidad, eficiencia, eficacia y congruencia de la función pública diseñada por los ayuntamientos y expuesta en el Plan Municipal de Desarrollo respectivo.

Reglamentos y programas públicos en el municipio

El marco legal que rige a los ayuntamientos a nivel macrosocial se expone en el Artículo 115 de la constitución Mexicana. En él se establecen las atribuciones que les confieren por ley. En el plano estatal, son las diversas leyes de las entidades federativas a las que deben sujetarse y actuar en consecuencia. También existe un marco local, desarrollado por los diversos actores municipales con la finalidad de ordenar y reglamentar los diferentes espacios cotidianos de interés general y que en su momento no son atendidos de manera específica por ninguna ley federal o estatal, o bien han sido acciones cedidas con el paso del tiempo a los gobiernos municipales para que las ejecuten.

Los reglamentos presentados y aprobados por los cabildos locales pueden convertirse en un instrumento básico, a fin de facultar y reglamentar diversas acciones desde las localidades. Por ejemplo, los que están relacionados con la seguridad, el desarrollo social y las temas ambientales o de control de desechos sólidos, o en la conservación de parques y jardines, por citar algunos casos.

A continuación se presentan en la tabla 1 los reglamentos vigentes que con mayor frecuencia fueron expuestos en la ENDIM (2001).

Tabla 1. Reglamentos municipales al año 2000

<i>Reglamentos municipales al año 2000</i>	<i>No. de Municipios</i>
Bando de policía y buen gobierno.	1 856
Del interior del ayuntamiento.	1 435
De administración.	858
De obras.	1 167
De zonificación y uso del suelo.	675
De fraccionamiento y municipalidades.	527
De protección ciudadana.	570
De protección civil.	994
De espectáculos y diversiones.	806
De expendios y bebidas alcohólicas.	1 338
De bomberos.	150
De ecología y protección al ambiente.	797
Otros reglamentos.	152

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI, 2001.

Los reglamentos más frecuentes son los relacionados con el Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento del Interior del Ayuntamiento y el Reglamento de Expendios y Bebidas Alcohólicas. Por el contrario, es casi inexistente la reglamentación en las áreas destinadas al desarrollo social, como suelen ser las relacionadas con la educación, la salud, la vivienda y el empleo, por citar sólo algunos casos.

Por otra parte, en materia de desarrollo social la federación ha trasladado desde hace ya varios años sólo algunas funciones, o acciones parciales, de programas regularmente diseñados y controlados desde el centro, debido a que tal actividad reporta buenos activos en el plano político, aún con todo lo “blindado” que, según se dice, están los diversos programas del gobierno central.

Sobre este tema, se considera que las acciones de desarrollo social son para los municipios áreas no consideradas como estratégicas y que no generan recursos, como por ejemplo lo pueden tener los departamentos de obras públicas o bien, los de expedición y reglamentación para la venta de alcoholes. En tanto, para quienes manejan el desarrollo social, dicha actividad no deja de ser como lo expresaría un funcionario municipal: “... ya ves... somos la cara bonita de la administración”, lo cual supone ubicar al desarrollo social en una posición secundaria dentro de la administración.

Lo anterior se hace latente a través del control de las reglas de operación de algunos programas, ya que cuando se presentan cambios por lo regular se hacen sin considerar el consenso de las necesidades de los municipios. Por ejemplo, el manejo del padrón de beneficiarios —en el caso del programa Oportunidades— y su discreto uso a fin de ponerle candados para que éstos no fueran utilizados por los enlaces municipales cuando éstos todavía estaban en las reglas de operación, ya que desde 2007 los enlaces desaparecen como actores de dicho programa.

Por otra parte, durante el sexenio presidencial de Vicente Fox 14 programas se instrumentaron y tuvieron un alcance hasta los municipios (véase anexo 2). De estos programas, sólo dos o tres llegaban a ser operativos al considerar la naturaleza o características espaciales, ya que algunos iban hacia áreas rurales y otros hacia urbanas. Esta situación limitó a muchos municipios en la gestión a fin de incorporarse como beneficiarios de algunos de ellos.

Por lo que respecta a los gobiernos estatales, son variadas las acciones pero por lo regular son financiadas con recursos federales, tal es el caso de aquellos dirigidos a la salud y educación, y que se financian a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se puede considerar que la relación entre el municipio y la descentralización está dirigida desde el centro, sin considerar las capacidades que tienen los gobiernos locales, ya que los compromisos son transferidos de manera vertical de “arriba hacia abajo”, pero el control político lo continúa ejerciendo la federación.

A continuación se presenta la relación entre la descentralización, el municipio y las políticas de atención a la pobreza en México.

Los programas centralizados de atención a la pobreza 1973-1982

En el análisis de las políticas de atención a la pobreza, uno de los primeros programas que se instrumentaron fue el Programa Integral Para el Desarrollo Rural (PIDER) en los años setenta. El programa se aplicó de 1973 a 1982 teniendo como objetivo a las comunidades rurales que se localizaban en las regiones más atrasadas del país, habitadas por más de 500 y menos de cinco mil personas. Dicho programa fue manejado y diseñado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La atención se enfocó en aquellos grupos rurales a través de diferentes tipos de proyectos de apoyo a la producción y las obras de beneficio social (Villarespe, 2001).

El programa pretendió aumentar la producción de alimentos básicos; elevar el nivel de empleo permanente en las zonas rurales; incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado; y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981).¹² La característica principal del programa fue su perfil eminentemente *centralista, paternalista y asistencialista*, con poca o nula participación de las comunidades beneficiarias o de los gobiernos locales (Guillén, 2000; Villarespe, 2001; Ordóñez, 2002).

Después, de 1977 a 1982 apareció la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo fue la de agrupar y analizar las demandas de las zonas marginadas para que las diversas entidades de la administración pública federal intervinieran de manera conjunta. Las acciones se orientaron hacia dos direcciones: influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación; y actuar sobre los efectos que habían dejado como secuela la marginación manifestados en el déficit de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales (COPLAMAR, 1977).

El programa buscó aprovechar el potencial productivo de los grupos marginados a través de la promoción de fuentes de trabajo, buscando incidir en la eficiencia del uso de recursos económicos y lograr un incremento en las remuneraciones moneta-

¹² (Citado en Ordóñez 2002: 93).

rias, además del fortalecimiento del tejido social mediante el respeto a las manifestaciones propias de los grupos locales.

La COPLAMAR inició sus actividades con diez programas,¹³ todos ellos dirigidos a grupos indígenas, campesinos cañeros y habitantes rurales de zonas áridas. Su carácter eminentemente rural limitó la participación política y social de quienes fueron los beneficiarios de tales acciones. Lo que le dió un carácter centralista, manejado a través del Sistema Nacional de Evaluación de los Organismos Públicos Fiscalizadores del Gasto, en su momento la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (Ordóñez, 2002).

A inicios de los años ochenta se avanzó de manera significativa en el campo de la descentralización de funciones entre la federación, los gobiernos estatales y municipales, así como en los ámbitos de la planeación del desarrollo urbano, servicios públicos y administración del territorio. Ello con el propósito del gobierno central de evaluar los costos financieros de un modelo fuertemente centralizado; esta situación se dió en medio de la inestabilidad macroeconómica debido al fuerte endeudamiento público y los altos costos derivados de la desigualdad social.

La eminente crisis de la época demandó la democratización y la ciudadanización de la población, así como la tendencia a la desregulación de la economía y apertura comercial, lo que condicionó cada vez más la rendición y transparencia de cuentas, mayor descentralización y corresponsabilidad en los programas de los diferentes actores que antes habían asumido actitudes pasivas. Ese era el contexto en el que se presentó la política social de finales de los años ochenta e inicios de los noventa, la Reforma del Estado, de las acciones colectivas a las acciones individuales, dirigidas al ciudadano.

¹³ Los programas que apoyó la COPLAMAR son: a) programas institucionales: Instituto Nacional Indigenista (INI); Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA); Federación Nacional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales (La Forestal, F.C.L.); Fideicomisos Relacionados con la Cera de Candelilla (FONCAN); Promotora del Maguey y del Nopal, Patrimonio indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHH); Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER); Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH); Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL); b) programas integrados regionales: Programa de Desarrollo Integral de la Sierra de Guerrero; c) programas sectoriales: IMSS-COPLAMAR, clínicas rurales; CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; STPS-SARH-COPLAMAR para capacitación y empleo; SAHOP-COPLAMAR remejoramiento de casa rural; SEP-COPLAMAR de casas escuelas de niños de zonas marginadas; SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos; SAHOP-COPLAMAR de desarrollo agroindustrial; Pacto para Crear un Sistema de Servicios Integrales de Apoyo a la Economía Campesina; CFE-COPLAMAR de electrificación; y por último SEPESCA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria. Presidencia de la República (COPLAMAR, 1977; COPLAMAR 1979; Ordóñez, 2002: 94-114).

Los programas de descentralización parcial de atención a la pobreza 1988-2006

Las acciones del gobierno mexicano en materia de atención a la pobreza, a través de planes y programas, no han cambiado las condiciones de pobreza de millones de mexicanos hasta la fecha ni han logrado reducir la desigualdad. Ante tal situación, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) inició sus actividades en 1989, con el objeto de atender de manera frontal los problemas de pobreza tanto en el área rural como urbana.

El programa marcó un precedente en materia de descentralización parcial¹⁴ y participación ciudadana en el ámbito de la política social (Villarespe, 2001). De acuerdo con la autora, el PRONASOL dio un giro importante en relación a los anteriores programas que habían atendido el problema; las innovaciones más importantes se centraron en la atención y cobertura urbana como objetivo central, así como al apoyo en la construcción de infraestructura básica para el bienestar social.

Además, para su operación se consideró involucrar de manera activa a los ayuntamientos en la gestión e instrumentación a través de un modelo de organización y de participación comunitaria. Por ello, el PRONASOL fue considerado como un programa descentralizado, participativo y ciudadano. Sin embargo, tal descentralización fue parcial, ya que sólo delegó algunas atribuciones y funciones a otros órdenes de gobierno al igual que a la sociedad civil. Un elemento que hay que señalar es que la comunidad por sí sola no demandó mayor participación en las acciones de política pública a aplicarse en su espacio, ésta fue inducida desde el centro.

El diseño del programa fue obra del gobierno federal, puesto en marcha por la Presidencia de la República y a partir de 1992 fue trasladado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Las principales acciones se dirigieron a la población indígena, campesinos y habitantes del medio rural de áreas semidesérticas y serranas; trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños. Para esa fecha, la estimación de la SEDESOL de las personas viviendo en condiciones de pobreza ascendían a cerca de 40 millones, de los cuales 17 se encontraban en condiciones de pobreza extrema.¹⁵

¹⁴ Se puede decir que a partir del PRONASOL los programas han sido descentralizados de forma parcial, debido a que sólo transfieren parte de las responsabilidades a los actores sociales, bien sean de la sociedad civil o de los gobiernos locales. Lo anterior ha provocado que prevalezcan en gran medida las relaciones de dependencia de los espacios locales hacia el gobierno central.

¹⁵ En este momento se empieza a considerar que el problema de la pobreza no sólo impera en las zonas rurales, sino que ya se considera que hubo un proceso de urbanización del fenómeno. El problema

Mediante la corresponsabilidad de las acciones entre el gobierno y la sociedad civil se pretendió mejorar los niveles de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; crear las condiciones para el mejoramiento del bienestar de la población y el desarrollo regional así como constituir a través de la solidaridad un vehículo mediante el cual se pudieran concertar decisiones entre el Estado y la sociedad civil. Los programas que se desprendieron fueron Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y por último Solidaridad para el Desarrollo Regional. En todos éstos el mecanismo de concertación fue siempre la participación ciudadana, canalizada a través de los denominados Comités de Solidaridad.¹⁶

El proceso a través del cual se daba la gestión era la firma anual de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) entre el gobierno federal y las entidades federativas (Martínez y Ziccardi, 2000). Los CUD se convirtieron en el instrumento de planeación y coordinación para extender los beneficios y las acciones a los municipios. En el nivel municipal los ayuntamientos fueron la instancia de coordinación¹⁷ y en algunos momentos el gobierno estatal lo hacía, todo dependía de las características del proyecto. Esta acción involucró la operación a los espacios locales como instituciones de enlace para que los recursos fueran aplicados en función a las necesidades de la población.

La situación generó al paso de los años que los municipios continuaran con una actitud pasiva, limitándose sólo a la espera de los beneficios que emanan del centro para atender a su población más vulnerable, manteniendo limitada su participación en el diseño de la política social y más aún, sin motivación por parte de los ayuntamientos para que desarrollen acciones concretas de manera autónoma para tal fin.

Sin embargo, el PRONASOL fue el primer programa saturado de elementos descentralizadores. A través de éste, el gobierno central empezó el traslado de mayores responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, haciéndolos

para el gobierno central, empeñado en atender a los grupos en tales condiciones, ha sido el conocer cuál es la población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza o a partir de qué nivel de ingreso, una persona se puede considerar como pobre. El problema de qué, cómo, cuántos, dónde para definir y actuar en consecuencia.

¹⁶ Los Comités de Solidaridad estuvieron integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general. Los comités fueron integrados por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con funciones específicas que la comunidad decidía en su momento elegir.

¹⁷ Los municipios a través de los ayuntamientos establecían contacto directo y permanente con las comunidades para definir las obras sociales a realizar, su costo, el calendario de ejecución y el control de calidad adecuado.

participes de manera parcial en la instrumentación del programa. Se puede decir que la descentralización ha sido un instrumento principalmente manejado por y desde la federación, lo que nos lleva a decir que dicha política ha sido “de arriba hacia abajo”. Los programas continuaron siendo diseñados desde el centro y las entidades federativas sólo se limitaron a recibir y aplicar las reglas de operación de los mismos; los espacios locales se encontraron impedidos de intervenir de forma directa en el diseño de acciones para promover el bienestar social en su territorio.

El impacto del PRONASOL fue importante por la influencia que dejó en materia de política social, ya que acciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), aplicado en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, recogió las principales formas de operación entre las que destacan la participación ciudadana y una mayor capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales (Favela y otros, 2003).

Lo anterior ha propiciado que en lo local los gobiernos experimenten nuevas fórmulas de participación de los ciudadanos en los programas de atención a la pobreza, producto de las reglas de operación de algunos de éstos. Con ello, la experiencia descentralizadora no sólo ha recaído en los ciudadanos, ya que diferentes actores también han sido partícipes del proceso como funcionarios públicos municipales, quienes han acumulado experiencias como enlaces entre los programas federales y la administración municipal.

Si uno de los principales objetivos del PRONASOL fue promover la participación activa de las comunidades a través de la operación de los Comités Vecinales y tratar de encontrar en ello una nueva relación entre el gobierno y sociedad civil (Sobrinó y Garrocho, 1995), tal relación marcó un nuevo rumbo en la instrumentación de la política social para atender a los grupos sociales que viven en condiciones de pobreza.

De acuerdo con Sobrinó y Garrocho (1995), el PRONASOL orientó sus acciones a partir de cuatro principios fundamentales: respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades; plena y efectiva participación en todas las acciones del programa; corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno; y transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. La experiencia estableció un antecedente importante dentro de las nuevas formas de participación ciudadana en la política social de nuestro país, el PRONASOL (1988-1994) y después el PROGRESA (1997-2002) dieron a la política social un toque relevante a la participación de los beneficiarios directos, haciéndolos corresponsables en el manejo parcial de los recursos.

El PROGRESA creado en 1997, fue retomado por la siguiente administración central a fin de darle continuidad a la política social. A partir de 2002, el PROGRESA se transformó

en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,¹⁸ incorporando nuevas tareas en el marco de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal. En él se ha buscado —mediante acciones intersectoriales coordinadas en materia de educación, salud y alimentación— incrementar las capacidades de las personas a fin de traducirse en mayores opciones de desarrollo para las familias en condiciones de pobreza extrema. Con ello se pretende romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa Oportunidades tuvo su sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, del que emanan los ejes rectores de la política social que son el mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos, acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, así como fortalecer la cohesión y el capital social.

Una de las vertientes importantes del programa radica en que, al incorporarse las familias beneficiadas, se compromete con las siguientes corresponsabilidades:

- Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento.
- Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento.
- Registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud.
- Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud.
- Promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes.
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

La operación del programa se realiza a través de una estrecha colaboración interinstitucional, donde la SEDESOL es la responsable general, a través de la Coordina-

¹⁸ El presente apartado se toma del Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo denominado "Acuerdo en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002", así como el programa de Operación 2005, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.

ción Nacional, órgano desconcentrado de la misma secretaría. En el programa participan, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, quienes deben proporcionar los servicios de educación y salud, además de la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias en el marco de los acuerdos establecidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Mientras, los espacios locales se quedan sólo al margen de la instrumentación de algunas acciones del programa, sin haber sido considerados en el diagnóstico previo y diseño del mismo.

Por ello se puede identificar al programa Oportunidades como producto de un proceso de descentralización parcial, ya que integra para la operación del mismo a los tres órdenes de gobierno y la comunidad, a través de acciones desconcentradas del gobierno federal. Es necesario señalar que programas de esta naturaleza pueden inhibir en ocasiones a las administraciones locales en el diseño de sus propias acciones.

Hasta aquí se puede concluir que los principales programas de desarrollo social para atender a la población en condiciones de pobreza han sido diseñados e instrumentados por el gobierno central, dejando sólo a las administraciones locales la participación parcial en los mismos. Lo anterior es reflejo de que la descentralización se ha dado de manera vertical, por lo que es importante identificar en el espacio local cuáles son las experiencias que han tenido los diferentes actores en el plano de sus competencias en el diseño de las acciones del bienestar social.

Se puede decir, además, que los cambios que fortalecen la descentralización no sólo se identifican en el diseño e instrumentación de las acciones del gobierno central, también son observables en el marco jurídico, así como en la administración de los recursos económicos, a través de las modificaciones al Artículo 115 constitucional y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), respectivamente.

La descentralización de recursos y la atención de la pobreza

Una situación a la que se enfrentaron los municipios ante la descentralización fue la estructura del gasto público, ya que comúnmente esta última ha servido de instrumento de control político ejercido desde el centro. De ahí que una de las principales demandas haya sido la reestructuración de la distribución del gasto para darle mayor equidad por una parte, pero por la otra, para dotar de mayores capacidades a los espacios locales para que éstos puedan atender con mayor autonomía las funciones descentralizadas desde el centro.

Parte de los antecedentes en la descentralización del gasto lo encontramos en el PRONASOL, cuya base presupuestal estuvo en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (López, 1999). En éste se establecieron los mecanismos de distribución de recursos entre las comunidades beneficiarias y el gobierno central, a través de la SEDESOL. Los gobiernos estatales y municipales sólo participaban en la elaboración de los expedientes de obra, pero no tomaban decisiones respecto a dónde invertir dichos recursos (Rodríguez, 1999).

Este escenario pudo haber motivado una situación perversa con el uso de los recursos públicos, ya que el mecanismo sirvió más para la formación de capital político que para atender a los grupos más vulnerables. Además, derivado de lo anterior, los ayuntamientos no decidían el destino del dinero ni los diagnósticos de obra, sólo participaban en una parte de la operación del programa.

Aun así la descentralización cobró impulso a partir de los años noventa, cuando el gobierno federal determinó transferir a los estados y municipios 23% de los recursos del Ramo 26, denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional" (Labra, 1998). Además, en 1996 este mismo Ramo más los recursos destinados a abatir los rezagos en infraestructura sufrieron modificaciones en su manera de operar, ya que éstos se empezaron a orientar hacia las regiones con mayor atraso social, influyendo en la participación comunitaria y fortaleciendo el proceso de descentralización.

De manera posterior, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1998 apareció una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios: las aportaciones¹⁹ (Sánchez, 2000). A partir de esta fecha, con la creación del Ramo 33 del PEF, la parte destinada a la infraestructura básica se canalizó a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se dividía a su vez en estatal y municipal; el Ramo 33 se insertó en la LCF.

Es evidente la complejidad de los componentes técnicos para descentralizar el gasto social, como resultado de ello hoy existen diversas dudas respecto a la forma como los municipios aplican los recursos provenientes del Ramo 33. Además la falta de profesionalización de los funcionarios públicos municipales es otro factor a considerar, de acuerdo con declaraciones realizadas por la entonces secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, en relación a las expresiones de mediocridad institucional de los ayuntamientos,²⁰ que dificulta la eficiencia en la administración de recursos.

¹⁹ Las llamadas aportaciones son fondos federales atados a programas específicos que se transfieren a los estados y de éstos a los municipios para su administración, bajo la directriz del gobierno federal, el cual rinde cuentas al Congreso de la Unión y a la Secretaría de la Función Pública.

²⁰ Periódico *La Jornada*, 29 de noviembre de 2005.

En la actualidad las aportaciones representan 24% de la recaudación federal que participa y se transfiere a los estados a través de varios fondos (Sánchez, 2000: 171). Se cree que dichos recursos fortalecen la tendencia para el manejo más autónomo en los espacios locales en el diseño, instrumentación y evaluación de las acciones para el bienestar social; lo cual hace imprescindible verificar si los recursos aplicados por los gobiernos municipales han sido suficientes y administrados con criterios de eficiencia en la atención de la pobreza.

En resumen, ha sido a través de la SEDESOL que la federación ha destinado recursos al desarrollo regional y la atención de la pobreza (Ramo 26) y desde 1996 con la asignación de dos fondos: desarrollo social municipal y de prioridades estatales para la promoción del empleo y la educación (Martínez y Ziccardi, 2000).

Durante 1998, ante las presiones por acelerar el proceso de descentralización en este ámbito se creó el Ramo 33. Éste se integró, en parte, con los recursos provenientes de los siguientes Ramos presupuestales: Ramos 26 (combate a la pobreza), 25 (educación), 23 (partida del Presidente), 29 (saneamiento financiero), 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaria). En este sentido los fondos que integran el Ramo 33 van etiquetados a los objetivos establecidos por la federación. Si bien la estructura del citado Ramo obedeció a una serie de negociaciones políticas, éstas no contemplaron los mecanismos más adecuados para evaluar y auditar el destino final de los recursos.

Por varios años, los espacios locales habían experimentado incapacidad para actuar en sus territorios a través de planes y programas para el desarrollo social debido a la fuerte dependencia de recursos económicos de la federación. Por otro lado, las escasas facultades constitucionales que se les otorgaron incidieron para hacer de estos gobiernos ejecutores de las decisiones que se toman en esferas superiores de la administración central (Mota, 2003).

Son diversos los montos que integran los fondos del Ramo 33²¹ (Martínez y Ziccardi, 2000; Sánchez, 2000). El primero de ellos se distribuye utilizando la fórmula matemática diseñada para la asignación de recursos, que toma como base un índice

²¹ Los ocho fondos que integra el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal para el año 2010, son: *i.* Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; *ii.* Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; *iii.* Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; *iv.* Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; *v.* Fondo de Aportaciones Múltiples; *vi.* Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; *vii.* Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y *viii.* Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión-dof, 2009).

global de pobreza que pondera cinco brechas de igual número de necesidades básicas (Labra, 1998). El segundo fondo se distribuye con base en la población de cada entidad federativa, cuyos gobiernos tienen la obligación de asignarlos a los municipios con el mismo criterio. Así los municipios adquieren importancia sustantiva en la atención de las necesidades más urgentes, ya que la descentralización ha fomentado las acciones en diferentes niveles de gobierno estatal y municipal (Martínez y Ziccardi, 2000; Mota, 2003).

De esta forma la descentralización ha abierto nuevas fórmulas de participación en la toma de decisiones; sus actores deberán buscar los mecanismos que les permitan elaborar acciones tendientes al desarrollo de sus espacios, donde la política social sea considerada como parte importante de las funciones básicas en sus ámbitos territoriales y funcionales. El problema de pobreza, que sintetiza los desequilibrios en diferentes ámbitos del desarrollo de la sociedad, deberá ser entendido y atendido por los actores y la forma en cómo interactúan éstos en el plano municipal, qué tipo de relaciones se establecen entre ellos y qué instrumentos son capaces de diseñar para combatirla.

En el país se ha expuesto la problemática que tienen los gobiernos municipales ante la incorporación de nuevas responsabilidades emanadas de la descentralización administrativa, enfrentan retos que van desde la baja capacidad de tributación y haciendas débiles y responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público en los recursos del Ramo 33, ya que dichos fondos están etiquetados para ciertos fines, limitando la autonomía para su utilización y baja capacidad institucional (Ayala, 2003; Cabrero, 2003).

Con la creación del Ramo 33 en el PEF se ha condicionado, para su aplicación, la participación ciudadana y el trabajo de los funcionarios municipales, ya que en la operación del mismo fue necesaria la creación de los Comités Ciudadanos, que forman la base a operar a través de los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM), quienes se encargan de la asignación de obras y su respectiva verificación.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta el manejo de los recursos que provienen del gobierno estatal destinados a programas del orden social, cuyo interés y atención recae en el gobierno municipal. Lo anterior muestra un conjunto de elementos para entender qué está ocurriendo en los municipios con una miscelánea de programas y fondos de diferentes órdenes de gobierno. En qué medida la descentralización que se ha instrumentado de manera vertical, ha propiciado acciones en los espacios locales de mayor capacidad para atender a la población más vulnerable o si sólo han sido consignas del discurso político pero con escasos resultados.

Es necesario resaltar que la creación del Ramo 33 en 1998, así como las modificaciones de la LCF y la reasignación del Ramo 26, ha permitido el fortalecimiento de la participación ciudadana (Guerrero, 2000), lo que permite abrir líneas de investigación similares referentes a cuál es el estado y dónde es más eficiente dicha participación. Como fue señalado, el Ramo 33 —que contiene aportaciones federales para estados y municipios (Calderón, 1998)— es el elemento detonador de la participación, ya que una vez que los recursos llegan a los municipios, el ayuntamiento, mediante los COPLADEM, integran los Comités Vecinales en las colonias, para que de esta manera, en consenso, las autoridades municipales y los representantes vecinales decidan el uso y destino de los recursos en función a las prioridades más apremiantes. Después, a través del COPLADEM, y sus respectivas coordinaciones de participación, se sintetiza la acción de los ciudadanos.

La política social que se ha instrumentado es producto de la descentralización de funciones pero también de recursos, lo cual ha pretendido incrementar la eficiencia no sólo de la operación sino también del gasto público. Por ello, la descentralización administrativa ha tenido implicaciones en la política social por parte de quienes son los encargados de implementarla. Al respecto, la burocracia municipal se ha visto influida por el marco jurídico, económico y fiscal a fin de tener más autonomía.

En resumen, podemos señalar que la descentralización ha tenido que ver con la forma como desde los municipios se diseñan las estrategias de política pública en relación al bienestar social, relacionadas con diversas dimensiones como son el Estado, la participación ciudadana y los procesos democráticos, el mercado y la eficiencia. Derivado de lo anterior se hace necesario puntualizar aquellos elementos que caracterizan a los municipios así como su situación en materia de sus capacidades.

Una mirada al contexto estatal y municipal en materia de desarrollo social

Este capítulo se centra en analizar el impacto de la descentralización administrativa en cuatro de los municipios del noreste mexicano, así como las condiciones en que actúa esta instancia de gobierno en la instrumentación de acciones del bienestar social, ya que se considera la institución gubernamental con mayor conocimiento de la situación que enfrentan los grupos vulnerables en sus espacios territoriales.

El tema de la descentralización ha cobrado relevancia en los últimos años debido a que los cambios estructurales involucran al municipio como la unidad territorial que ha venido tomando decisiones de manera autónoma para la atención de la población asentada en sus localidades. De acuerdo con diferentes investigaciones realizadas sobre el tema del municipio y la política social destacan aquellas que tienen que ver con las capacidades institucionales de los ayuntamientos (Cabrero, 2000, 2003, 2004), o bien aquellas que han versado sobre los ayuntamientos y su vínculo con la política social (Guillén, 2000, 2003, 2004), o incluso aquellas que han abordado el fenómeno municipal y su proceso de transformación y cambio a través de los años (Martínez y Ziccardi 1988; Guerrero, 2000; Montagut, 2000; Sánchez, 2000; Ziccardi, 2000; Bazdresch, 2003; Acosta, 2004), o los que han abordado el desarrollo de los espacios locales, poniendo en el centro de sus investigaciones a los municipios (Casalet, 1999; Boisier, 2003, 2004; Finot, 2003).

En los municipios que actualmente existen en México convergen acciones de entidades del gobierno a nivel federal, estatal y municipal, las cuales se dirigen a los grupos más vulnerables o al bienestar social a través de programas como Oportunidades o Hábitat, por citar algunos. Las actividades de estos programas son sostenidas con recursos presupuestales que provienen de algunos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), particularmente del Ramo 33. En la mayoría de los casos los

gobiernos locales sólo participan como implementadores de las labores que se aplican en sus espacios, aun cuando el discurso y la nueva reglamentación jurídica indican que se vive un proceso de descentralización de funciones administrativas. Más aún, en las reglas de operación de tales programas o mecanismos de transferencias de recursos (programa Oportunidades y Ramo 33) se considera a los ayuntamientos para efectuar acciones y si éstas no son supervisadas o no fueron transmitidas de manera adecuada, se reduce la eficacia de la acción gubernamental. Por otro lado, en cada municipio se han implementado acciones en este rubro para actuar de manera directa; sin embargo, éstas no son evaluadas o bien para su diseño no se incluyen los diagnósticos pertinentes, lo cual también afecta la eficiencia de la acción gubernamental.

En este sentido, los diversos programas con ciertos niveles de descentralización, así como las acciones autónomas que desarrollan los ayuntamientos se ven influidas por la capacidad técnica y humana para atender las nuevas atribuciones que se asumen día con día. Los municipios con mayor grado de marginación, debido a su capacidad institucional, encuentran dificultades operativas para desarrollar con éxito los compromisos contraídos. Sin embargo, como se ha mencionado, también los municipios con alto nivel de desarrollo humano y baja marginalidad presentan problemas importantes en su administración.

El contexto estatal y municipal

Los datos que se presentan provienen del Consejo Nacional de Población (CONAPO), del Índice de Desarrollo Humano (IDH), del II Censo de Población y Vivienda 2005 realizado por el INEGI y de diferentes diagnósticos hechos por los gobiernos de los estados de Nuevo León y Tamaulipas para el diseño de la política social en sus respectivas entidades.

Una de las características comunes que tienen las zonas de estudio es que, de acuerdo con Índice de Marginalidad del CONAPO para el año 2005, los cuatro municipios a estudiar son considerados como de *muy baja* marginalidad, lo que haría suponer que los problemas de pobreza o bien no existen o no son considerados como urgentes, por consecuencia los programas dirigidos a la política social no son prioritarios para los gobiernos locales, situación que se aclarará según se avance en este trabajo.

Además, los municipios se caracterizan por pertenecer a la misma zona geográfica del país (noreste) y ser urbanos¹ y conurbados, aunque tanto el Área Metropolitana

¹ El municipio urbano se caracteriza por que las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, de comercio y de servicios. Por lo regular son receptores de migraciones

de Monterrey (AMM) y la Zona Conurbada del Sur de Tamaulipas (ZCST) se componen de más municipios e incluso de estados de la federación, como es el caso de la ZCST que integra a espacios locales del estado de Veracruz. Con la finalidad de hacer más operativa la presentación de este trabajo, sólo se tomarán dos municipios de cada entidad federativa.

Uno de los factores que los diferencian procede del ámbito sociopolítico, ya que la AMM es habitada por más de 85% de la población total de la entidad federativa; es la capital del estado y su principal actividad es industrial y de servicios. En tanto, la ZCST es un conglomerado de municipios conurbados, con la capital del estado aproximadamente a 260 km de distancia y cuya población representa 25% de la población total del estado. Las actividades económicas van desde la refinación de petróleo en el municipio de Ciudad Madero, hasta comerciales y de servicios en el municipio de Tampico.

El estado y los municipios de Nuevo León

El estado de Nuevo León se localiza al norte 27° 49' y al sur 23° 11' de latitud norte. Al este 98° 26' y al oeste 101° 14' de longitud. Colinda al norte con Coahuila y Tamaulipas, y al sur con San Luis Potosí y Tamaulipas, estado que comparte todo su límite por el este. Coahuila, San Luis Potosí y Zacatecas por el oeste (en el vértice de los límites de los cuatro estados). Nuevo León cuenta con una zona fronteriza en el municipio de Colombia, que limita al norte con Texas (EUA).²

Desarrollo social en el estado

El estado de Nuevo León, considerado como uno de los más industrializados del país, enfrenta en la actualidad una serie de retos en materia de desarrollo social, ya que éste ha beneficiado principalmente a los sectores considerados como urbanos, dejando de lado los sectores rurales marcados por la desigualdad.

que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. El municipio urbano está constituido por localidades que alcanzan una población de más de 15 000 habitantes. Existen otras clasificaciones para el municipio que son: rural, semiurbano y metropolitano. Actualmente existe la discusión respecto a la clasificación del municipio indígena (Ziccardi, 2000: 14-18).

² Instituto de Estadística Geografía e Informática (1998).

En relación con las acciones diseñadas por el gobierno de Nuevo León, éstas se establecen en el Plan Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Marginados 2004-2009. En el documento se exponen las principales líneas de acción, mismas que van dirigidas a tres vertientes generales —mediante las cuales se espera contrarrestar la tendencia en el deterioro de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables— que son la ampliación de las capacidades de la población en alimentación, salud y educación; el desarrollo de infraestructura social; y la creación de oportunidades de ingreso mediante proyectos productivos.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que mide el promedio del progreso basado en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: *a)* la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); *b)* el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y *c)* el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares) (Sánchez, 2000: 42).

Su estimación permite clasificar y jerarquizar los países y regiones del mundo, al tiempo que la disponibilidad de series cronológicas brinda la oportunidad tanto de hacer un seguimiento de los avances logrados y de contar con un panorama de las principales tendencias observadas en cada uno de los países y en el mundo en materia de desarrollo humano.

Índice de Desarrollo Humano (IDH), criterios de clasificación:

Desarrollo humano alto	IDH superior a 0.800
Desarrollo humano medio	IDH entre 0.500 y 0.799
Desarrollo humano bajo	IDH menor a 0.500

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2003, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Índice de Marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación (educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población); identifica nueve formas de exclusión (analfabetismo, población sin primaria completa, viviendas particulares sin agua entubada, viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, viviendas particulares con piso de tierra, viviendas particulares sin energía eléctrica, viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos y localidades con menos de 5 000 habitantes) y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de los bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

Se observan dos aspectos importantes en la postura del gobierno estatal. Por una parte, emerge la idea central atribuida al economista Amartya Sen (2000) respecto a potencializar las capacidades como libertades para acceder al desarrollo y, por la otra, se hace referencia a que las acciones del estado de Nuevo León van en la misma línea que las marcadas por el gobierno federal a través de los componentes del programa Oportunidades (educación, salud y alimentación). En este sentido, los mecanismos de complementariedad entre los municipios, estados y federación, —además de verse reflejados en el campo de la aplicación de los planes y programas— son producto de los procesos descentralizadores en materia social.

Índice de Desarrollo Humano e Índice de Marginación en Nuevo León .

El estado de Nuevo León reportó para el año 2005 un IDH muy favorable, ubicándose en el segundo lugar nacional, superado por el Distrito Federal. El promedio de éste se nota por arriba del nacional y es similar al de algunos países de la Unión Europea e incluso mayor al de algunos estados latinoamericanos (PNUD, 2002-2003).³ Sin embargo, la estructura del desarrollo desigual de la entidad ha creado condiciones propicias para que grupos poblacionales vivan en condiciones de pobreza y marginación.

Al interior del estado se muestran diversos matices como producto de la desigualdad y los rezagos sociales, numerosos grupos de personas viven en condiciones de pobreza en diferentes zonas del AMM y en algunos municipios, principalmente del sur como General Zaragoza, Mier y Noriega, Rayones, Aramberri, Doctor Arroyo e Iturbide que aglutinan una población de 67 312 personas y representan 1.76% del estado.

Aunque una buena parte de los municipios de Nuevo León están clasificados como de muy baja marginación por el CONAPO al año 2005, —como es el caso del San Nicolás de los Garza y General Escobedo— el problema de pobreza urbana es evidente y se manifiesta de varias formas. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo de Desarrollo Social del estado existen ocho polígonos en el municipio de General Escobedo en los que se han detectado pobreza urbana, cinco en San Nicolás de los Garza y uno en los límites de Monterrey, General Escobedo y

³ Informe sobre Desarrollo Humano 2002-2003. Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En gobierno del estado de Nuevo León (2004).

San Nicolás de los Garza;⁴ éstos datos muestran la existencia de dicho problema en las zonas de estudio.

La pobreza en el estado de Nuevo León

La SEDESOL conformo un grupo de expertos en materia de políticas de combate a la pobreza (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza) con el fin de determinar cuál era la metodología más adecuada para medir el fenómeno en el país. Dicho trabajo permitió homogeneizar los criterios de clasificación y medición a fin de que sirva como instrumento para la elaboración de las políticas públicas dirigidas al desarrollo social. Una vez terminados sus trabajos identificaron tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, cada una de ellas con características particulares.

De acuerdo con los criterios anteriores, en el estado de Nuevo León había en el año 2005, un total de 4 199 292 habitantes, de los cuales 3.6% se encontraba en pobreza alimentaria, 7.2% en pobreza de capacidades y 27.5% en pobreza de patrimonio. Cabe mencionar que 85% o 90% de la población de la entidad vive en zonas urbanas, principalmente en el área metropolitana de Monterrey.

En la zona urbana, 64.9% de la población está en condiciones de pobreza, el tipo más importante es la de patrimonio (385 066 personas), que representa 78.9%; le sigue pobreza de capacidades con 56 106 personas, 11.5% y el restante 9.6% con un total de 46 623 personas en pobreza alimentaria. Lo anterior es una muestra de la estructura que tiene el fenómeno en las zonas urbanas existentes en diferentes espacios de nuestro país.

· Uno de los cuestionamientos que habría que hacerse es a qué se debe que la pobreza de patrimonio sea la más significativa en las zonas urbanas del país. Sobre esto es plausible la explicación que apunta al papel que han jugado las políticas públicas. Además, también es evidente el rol que los diferentes niveles de gobierno han jugado como diseñadores e instrumentadores de la política social. Por una parte, las consignas nacionalistas de la erradicación de la pobreza a través de la alimentación y la educación —como principales componentes de la política social a nivel macro del gobierno central—, y por la otra, la gran diversidad de acciones que los estados y municipios han elaborado a fin de atender a los grupos más vulnerables en sus localidades.

⁴ La Dirección de Planeación, Estadística y Evaluación, y el Consejo de Desarrollo Social del gobierno del estado de Nuevo León, con datos del XII censo de población y vivienda del INEGI, detectaron un total de 53 polígonos en los cuales se tiene focalizada la pobreza urbana en la AMM.

Como resultado se torna latente la duplicidad de funciones en la elaboración de planes y programas de los ayuntamientos y gobiernos estatales. Muchos de éstos no logran su principal objetivo de hacer más eficiente las tareas a desarrollar por el gobierno local; por ello, es necesario no sólo describir lo que ocurre al interior de las administraciones, sino analizar en el contexto municipal qué y cómo se ha entendido dicho proceso.

Migración y desarrollo urbano

De acuerdo con el diagnóstico que presenta el gobierno del estado de Nuevo León en su Programa Sectorial de Desarrollo Social 2004-2009 (Gobierno del estado de Nuevo León, 2004), existe un flujo migratorio importante en el estado, pero éste es más intenso en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM), donde hay municipios conurbados con diferentes índices de movilidad poblacional. En algunos casos, por ejemplo, son evidentes las tasas de crecimiento social negativo o de expulsión de la población residente, debido a que dichos espacios no cuentan con reservas territoriales para crecer de manera urbana, y si lo hacen han sido en zonas de alto riesgo o bien con un alto costo ambiental —caso de San Pedro Garza García por su desarrollo urbano en zonas montañosas—, además otros que han reportado crecimiento negativo son Monterrey y San Nicolás de los Garza, entre los años 1990 y 2005.

Durante el mismo período (1990-2005), algunos municipios tuvieron una fuerte atracción de inmigrantes, ya sea por su desarrollo urbano o por el crecimiento de algunas actividades económicas sectoriales, o por ambos motivos. Se han presentado flujos migratorios internos ciudad-ciudad, o bien de la migración campo-ciudad; tal es el caso de Apodaca, General Escobedo —el municipio con mayor índice de crecimiento poblacional del AMM—, Juárez, Santa Catarina y García.

En el caso de los municipios del AMM con un marcado crecimiento demográfico, muchos de sus barrios se sitúan en las áreas periurbanas o de ocupación de suelos irregulares y no urbanizados 100%, donde la situación imperante son las condiciones de vida precarias. La mayoría vive acumulando rezagos de carácter social, como son el bajo nivel educativo, que conlleva a una formación insuficiente para el mercado laboral; empleo mal remunerado; y desempleo de larga duración (Gobierno del estado de Nuevo León, 2004).

Estos barrios se han convertido en los principales receptores de la población inmigrante, cuya situación sociocultural les ha dificultado en algunos casos su integración social. La población, regularmente flotante, que llega a estos asentamientos más la que se ha acumulado dado el crecimiento natural de la misma suman un

conjunto humano con serias dificultades de carácter social. Asimismo, dichas colonias suelen caracterizarse por la fuerte degradación ambiental en sus territorios; servicios públicos deficientes; y mala accesibilidad en cuanto a vías de comunicación, que en muchas de las ocasiones inhiben las actividades económicas formales, con una imagen de abandono característico de una situación de estancamiento y marginación (Gobierno del estado de Nuevo León, 2004).

El municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León

San Nicolás de los Garza se encuentra situado 25° 45' de latitud norte y 100° 17' de longitud oeste, encontrándose dentro de la gran llanura esteparia del noreste del país. El municipio se encuentra dentro de la AMM, sus vías de acceso y su espacio territorial son urbanos. De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005 (INEGI, 2005) la población total del municipio es de 476 761 habitantes. De ellos 236 265 son hombres y 240 496 son mujeres. Esta cifra representa casi 12.96 % de la población total del estado. Actualmente la entidad cuenta con una superficie de 86.8 km² de extensión territorial.

La situación social y la pobreza en el municipio

El municipio mantiene indicadores interesantes en materia de desarrollo social, principalmente aquellos enfocados hacia los servicios de salud y educación. Sin embargo, una de las principales ausencias es en materia de vivienda y desarrollo de patrimonio para los habitantes. En términos de los servicios de salud, la cobertura de atención asciende a 470 563 personas que representa 98.7% del total de la población protegida a través de algún sistema. En el municipio existen un total de 8 196 discapacitados que representa 1.6% del total de la población. A nivel local, se instrumentan una serie de programas y proyectos en este rubro que provienen tanto del gobierno federal como estatal y municipal.

Al interior del municipio es evidente la influencia que ha tenido la población inmigrante. Un importante segmento es originario de otros estados de la federación, 21.2% no son nuevoleonenses. En la actualidad se tiene una tasa de crecimiento poblacional negativo —exporta más población de la que recibe— lo anterior puede entenderse como resultado del agotamiento de las reservas territoriales.

En materia económica, la Población Económicamente Activa (PEA) asciende a 200 812 personas, que representa 40.4% de la población. Las principales actividades

se encuentran en el sector secundario (manufacturero que absorbe 36.7%) y terciario (servicios, 57.4%). Como se observa, tal estructura muestra un espacio urbano donde las actividades primarias no son las más importantes o esenciales.

Dentro del nivel de salarios, 2 104 personas se encuentran ocupadas sin ingreso determinado, 4 609 trabajan con menos de un salario mínimo y 33 867 ganan entre uno y dos salarios mínimos, lo cual quiere decir que actualmente en el municipio 20.2% de la PEA percibe un ingreso por debajo de los dos salarios mínimos; situación que dificulta tener acceso a los bienes patrimoniales como puede ser una vivienda. Asimismo, estas cifras suponen la existencia de un cierto porcentaje de la población con problemas de ingresos para cubrir la totalidad sus necesidades. Aunque el territorio es considerado como de muy baja marginación por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), es necesario verificar y analizar los paquetes de acciones que se emprenden desde el gobierno local, a fin de mitigar los estragos en que vive un nutrido grupo de la población.

Otro de los componentes importantes del desarrollo social es la educación. En este rubro, y de acuerdo con las cifras que presenta el INH (2005), 34.9% de las personas entre seis y 24 años de edad van a la escuela, lo que representa un total de 166 593; 1.35 % de la población de 15 años y más es analfabeta; y 7.80% de 15 años o más no tiene la primaria completa. Aunque a simple vista se pudiera concluir que tales indicadores son alentadores, aun cuando se tiene un promedio de escolaridad de 10 años de estudio, existen dimensiones importantes como son aquellos grupos poblacionales que no han concluido su ciclo de educación básica o bien que son analfabetas.

Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, en relación con los indicadores de desarrollo y niveles de vida que muestra el municipio, es importante identificar los tipos y manifestaciones de pobreza que existen en la entidad. Para ello, el gobierno del estado de Nuevo León elaboró una serie de datos agregados a fin de poder identificar cuál es la incidencia de este fenómeno en la zona respectiva. Sobre esto, de los tres tipos de pobreza que se registran en el municipio para el año 2005 en los hogares (véase tabla 2), la de patrimonio es la más representativa, al considerar que del total de los hogares 14.7% la padece, en tanto que la de capacidades y alimentaria es de 2.6% y 1%, respectivamente.

Aunque los datos sean alentadores, debido a los índices aparentemente reducidos de tales indicadores, es necesario identificar a los grupos más vulnerables y analizar las acciones que aplican las instituciones gubernamentales para tal caso; y con ello conocer los efectos que la descentralización está ejerciendo en el contexto municipal y, de forma particular, cómo es entendido el proceso por parte de los funcionarios públicos.

En el municipio de San Nicolás de los Garza se han identificado cinco polígonos de mayor incidencia de pobreza patrimonial. Es importante tomarlo en consideración, ya que por tratarse de una zona urbana los efectos y trastornos de este fenómeno, en algunos casos, se asocia a un proceso de descomposición social, donde incurren otros aspectos de tipo estructural como los históricos, culturales y ambientales.

Tabla 2. Pobreza en el municipio de San Nicolás de los Garza, N. L., año 2005

<i>Total de personas.</i>		476 761
Pobreza de patrimonio.	Personas % respecto al total.	70 085 14.7
Pobreza de capacidades.	Personas. % respecto al total.	12 396 2.6
Pobreza alimentaria.	Personas. % respecto al total.	4 767 1.0

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2007.

El municipio de General Escobedo, Nuevo León

El municipio de General Escobedo, Nuevo León se ubica en el AMM, al noreste del estado, sus coordenadas son 25°47'36" latitud norte 100°9'30" longitud oeste. El municipio cuenta con una extensión territorial de 247 *km*² a una distancia del centro de Monterrey de 18.5 *km*; limita al norte con el municipio de El Carmen, al sur con San Nicolás de los Garza; al este con Apodaca y al oeste con el municipio de García.⁵

En 2005 el municipio contaba con una población de 233 457 habitantes, de esa población 117 713 son hombres y 115 554 mujeres. La incidencia de grupos indígenas en la entidad es mínima, ya que sólo 0.46% de la población (1 065 personas) tienen tal característica; todos hablan español pero sus lenguas de origen son náhuatl

⁵ Gobierno Municipal de General Escobedo, Nuevo León, disponible en <http://www.escobedo.gob.mx/geografia.html>.

518 personas, huasteco 201 y otomí 132 personas. El municipio de General Escobedo ocupa el quinto lugar en el ordenamiento de la población del estado, representando casi 6.09 % de la población total.⁶

La situación social y la pobreza en el municipio

Respecto a los indicadores que reporta el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el año 2005, el municipio de General Escobedo es identificado como de muy baja marginación y lo ubica en el lugar 45 de los 51 municipios del estado (el municipio de San Nicolás de los Garza se encuentra en el lugar 50).

El Índice de Desarrollo Humano para el municipio es alto (0.8534) y se coloca en el lugar 145 a nivel nacional de los espacios municipales con mejores condiciones de vida. A pesar de lo anterior existen en la entidad algunos rezagos sociales, el municipio de General Escobedo muestra niveles de marginación y pobreza mayores en relación a otros de la AMM. Los polígonos donde se encuentran focalizados los mayores grupos poblacionales con rezagos son ocho y uno más lo comparte con los límites de Monterrey (véase tabla 3). Resalta la incidencia en materia de pobreza de patrimonio ya que 32.1% de los hogares la padece y en pobreza de capacidades y alimentaria el indicador es del orden de 6.9% y 2.8%, respectivamente.

Otros indicadores importantes los encontramos en el rubro de educación, que tiene un rango significativo que habrá que atender, ya que el porcentaje de la población analfabeta mayor de 15 años asciende a 2.66%; aún más, 11.45% de la población de 15 años y más no cuenta con la primaria completa o terminada.

En el ámbito de los ingresos, 24.21% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos, siendo ligeramente superior al promedio del estado que es de 23.55%, lo cual hace suponer que en el municipio los índices de pobreza son mayores que los de San Nicolás de los Garza. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano, el municipio tiene un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita ajustado de 10 883 dólares anuales que representa 58% del ingreso promedio que tiene el municipio vecino de San Nicolás de los Garza.

⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XII Censo de Población y Vivienda 2000, disponible en [http://www.inegi.org.mx/sistemas/Tabuladobasico/Default.aspx?\(=16852&5=est](http://www.inegi.org.mx/sistemas/Tabuladobasico/Default.aspx?(=16852&5=est). consultado el 28 de septiembre del 2010.

Tabla 3. Pobreza en el municipio de General Escobedo, N. L., año 2005

<i>Total de personas</i>		299 364
Pobreza de patrimonio.	Personas. % respecto al total.	96 096 32.1
Pobreza de capacidades.	Personas. % respecto al total.	20 656 6.9
Pobreza alimentaria.	Personas. % respecto al total.	8 382 2.8

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2007.

Como se ha observado, y de acuerdo con los documentos revisados, los municipios de Nuevo León muestran algunos rasgos similares y diferentes, entre los cuales destacan los siguientes:

Tabla 4. Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Nuevo León

<i>Similitudes</i>	<i>Diferencias</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. En ambos municipios del AMM existen rezagos sociales que son importantes considerar, aun siendo espacios calificados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de manera favorable. 2. La población con ingresos menores a los dos salarios mínimos en ambas localidades es significativamente alta, ya que rebasan 15%. 3. De los tipos de pobreza que más resalta, de acuerdo con la clasificación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, es la de patrimonio, o sea que se puede observar inmediatamente un problema de acceso a la vivienda. 4. En los dos municipios, los otros dos tipos de pobreza se mantienen en márgenes similares. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La reserva territorial de San Nicolás de los Garza está agotada, en tanto que General Escobedo cuenta con un margen importante. 2. En San Nicolás de los Garza se ha dado una migración negativa —sale más gente de la que se establece en el municipio—, en tanto General Escobedo es considerado como uno de los municipios que actualmente registra un mayor crecimiento poblacional. 3. San Nicolás es urbano, en tanto que General Escobedo tiene grupos poblacionales considerados como rurales.

El estado y los municipios de Tamaulipas

El estado de Tamaulipas se localiza geográficamente entre los paralelos 22°12' 31" y 27°40' 42" latitud Norte, y los meridianos 97°08' 38" y 100° 08' 52" de longitud Este. El Trópico de Cáncer cruza su territorio al sur de Ciudad Victoria, capital de la entidad. Por su localización geográfica y orografía, Tamaulipas presenta una diversidad de climas que van desde los climas subhúmedo y húmedo con lluvias en verano en la zona sur-sureste, hasta climas templados en el altiplano y serranías que varían de húmedo a seco según la altitud. En la región centro y norte existe un clima semi-seco y semi-cálido con lluvias escasas todo el año. La precipitación promedio anual es de 891 mm. La humedad relativa promedio es de 67.5 por ciento.⁷

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda, INEGI (2005), Tamaulipas registró una población de 3 024 238 habitantes, de los cuales 1 493 974 son de sexo masculino y 1 530 264 femenino. El estado está conformado por una población urbana de 80.5% mientras que el restante 19.5% se localiza en zonas rurales. Esta característica facilita la ubicación de las principales actividades económicas sectoriales, quedando de la siguiente manera: la PEA en el estado asciende a 1 343 528 personas, de las cuales 60.6% se localiza en el sector terciario (servicios); 25.2% en el sector secundario (industrial); y el restante 14.2% en el sector primario (agrícola). El estado cuenta con 43 municipios y en once de ellos se concentra el grueso de la población.

El territorio de la entidad cuenta con tres grandes conglomerados poblacionales distribuidos en su territorio: la zona fronteriza con 1 312 519 habitantes, que representan 43.4% del total de la población; mientras que la zona centro con 843 762, representa 27.9%; y por último, la zona sur con 616 945 habitantes, 20.4 por ciento.

La situación social del estado de Tamaulipas

De acuerdo con el diagnóstico que presenta el gobierno del estado en la entidad, existen más de 8 800 comunidades, en las que más de 7 500 son habitadas por menos de 50 personas. Cerca de 150 localidades son calificadas como de baja o muy baja marginación, ahí habita 86% de la población. En 26 de los 43 municipios se concentra 14% de la población que padece condiciones de marginación alta y media.⁸ En el estado no hay municipios de muy alta marginación. Los de alta marginación son Tula, Bustamante, Miquihuana, Villa de Casas, San Carlos y San Nicolás, actualmente en estudio por parte de investigadores de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

⁷ Gobierno del estado de Tamaulipas.

⁸ Gobierno del estado de Tamaulipas. Plan Estatal de Desarrollo.

a fin de diagnosticar la situación para que el estado diseñe políticas públicas para atender a la población de estos espacios.

Con relación a los datos del índice de rezago social para el año 2005, el estado se ubicó en el lugar número 26 con un grado de desarrollo humano alto del orden de 0.8372. Hay que recordar que mientras más cercano esté a uno expresa que las condiciones del desarrollo humano son mejores, como es el caso del estado de Nuevo León ubicado en segundo lugar nacional con un índice de 0.844.

Aunque Tamaulipas registra un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto, no significa que la población esté exenta de los problemas relacionados con la pobreza y la marginación. En el estado existen rezagos que deben considerarse. Por otro lado, los grupos más vulnerables regularmente son población inmigrante que se asientan en terrenos irregulares de las zonas periféricas de las ciudades más importantes del estado, lo que dificulta la introducción de servicios e infraestructura pública básica. De manera frecuente, dicha población llega a la entidad en busca de empleo y mejores condiciones de vida para sus respectivas familias.

Por consecuencia, estos grupos poblacionales difícilmente acceden a servicios públicos como educación y salud, lo que fortalece el círculo de pobreza y exclusión social con pocas posibilidades para agenciarse del capital humano que los haga más competitivos en el mercado de trabajo. Más aún en la comunidad, dadas las condiciones de precariedad, los lazos de solidaridad disminuyen, provocando con ello debilitamiento de las redes de apoyo y del tejido social, lo que a largo plazo se manifiesta todavía más en el deterioro del capital social.

Por el otro extremo, cerca de 15% de la población labora en el sector primario o agrícola, donde la pobreza regularmente se manifiesta no sólo en la parte patrimonial sino en la carencia de infraestructura social y urbana básica, lo que incrementa el deterioro en las capacidades de la población, aunando a las deficiencias de pobreza alimentaria.⁹ De los sectores que, de forma estructural, más han padecido los efectos de la pobreza es precisamente la población en el medio rural.

⁹ Uno de los estudios de corte cuantitativo para diferenciar la pobreza urbana y rural fue desarrollado por Santiago Levy (1994). En él llegó a las siguientes conclusiones sobre pobreza tomando como base la Encuesta de Ingreso y Gasto del INEGI de 1984: *i*) como máximo 19.5% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, aunque probablemente se trate de una sobreestimación; *ii*) los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales; *iii*) los más pobres entre los extremadamente pobres también se localizan en su mayoría en las áreas rurales; *iv*) los extremadamente pobres tienen familias numerosas, mayor proporción de hijos, mayor proporción de dependencia y niveles de educación más bajos; *v*) ni siquiera los extremadamente pobres destinan más del 60% del gasto monetario total a la alimentación; *vi*) la mayoría de la población extremadamente pobre desempeña actividades agrícolas, y *vii*) la población urbana extremadamente pobre está en mejores condiciones que la de áreas rurales aunque sus características de gasto y educación son similares.

Es posible señalar que en algunos espacios del estado se dan condiciones de precariedad tanto en las zonas rurales como urbanas, lo que sin duda llevará a los respectivos gobiernos tanto municipales como al estatal a definir con mayor precisión sus planes y programas de corte social. En el caso de la población, 10.3% padece pobreza alimentara, 17.5% de capacidades y 44.9% de patrimonio.

Continuando con algunos datos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), en el año 2005 existen algunos rubros que habrá que revisar a detalle, por ejemplo: en materia de educación, 4.51% de la población de 15 años o más es analfabeta y 41.8% mayor de 15 años no tiene la primaria terminada, por lo que en materia de educación se deben hacer esfuerzos para revertir tal situación.

En el rubro de infraestructura, 5.9% de las viviendas particulares no tienen drenaje ni servicio sanitario exclusivo; 6.9% de las viviendas no cuentan con energía eléctrica; 5.8% de las viviendas no tiene agua entubada; y 5.1% de las viviendas las habitan con piso de tierra.

Otro aspecto importante es el ingreso monetario. En dicho indicador un alto porcentaje de la Población Económicamente Activa, 37.6%, gana por debajo de los dos salarios mínimos, lo cual denota la precariedad del empleo; además, el PIB per cápita en dólares ajustados para el estado es de 7 757 lo que representa apenas 60% del ingreso promedio que tiene el vecino estado de Nuevo León (13 033 dólares ajustados).

En resumen, aunque el estado es calificado con indicadores que lo ubican como de baja marginalidad y alto desarrollo humano, las supuestas condiciones de bienestar de la población son relativas. Al interior existen rezagos de tipo social debido a que afectan de manera directa las condiciones de vida como son salud, educación, infraestructura básica e ingresos familiares. A continuación se analizarán a detalle los municipios de estudio.

El municipio de Tampico, Tamaulipas

El municipio de Tampico se localiza en las coordenadas 22°15'19" latitud Norte 97°52'07" longitud Oeste. El clima predominante es de tipo subtropical, húmedo. La temperatura promedio es de 24° C con máxima de 37° C y mínima de 9° C. El municipio se encuentra localizado en la parte sureste del estado de Tamaulipas, colindado con el estado de Veracruz a través del Río Pánuco.¹⁰ La zona está constituida

¹⁰ Gobierno municipal de Tampico, (2005).

por los municipios conurbados de Altamira y Ciudad Madero, además de las ciudades vecinas de Valles, Ébano y Tanquian en el estado de San Luis Potosí; Huejutla en el estado de Hidalgo; Tantoyuca, Pánuco, Tuxpam, Cerro Azul, Naranjos y Pueblo Viejo en el estado de Veracruz.

Tampico se encuentra rodeado por lagunas como la del Chairel, Carpintero y varios esteros. Posee un área de 68.10 km², colocándose como el segundo municipio de menor extensión territorial después de Ciudad Madero. El municipio representa 0.2 % de la superficie del estado.

La situación social y la pobreza en el municipio

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda del año 2005, el INEGI reporta que el municipio cuenta con 303 924 habitantes, de los cuales 158 449 son mujeres y 145 474 son hombres. En el ámbito social presenta escenarios muy particulares, algunos de éstos han tenido que ver con su proceso de urbanización, así como del crecimiento de las actividades económicas, principalmente del ramo industrial y comercial. Asimismo, ha habido un incremento de la población atraída por el dinamismo de la economía y su crecimiento natural; son evidentes las migraciones de grupos que buscan mejores condiciones de vida, originarios, en su mayoría, del norte del estado de Veracruz y oriente de San Luis Potosí.

El crecimiento urbano y poblacional en el municipio se ha ido asentando de manera gradual en la zona norte y noroeste en algunas reservas territoriales, muchas de ellas consideradas no aptas para el establecimiento de casas habitación por ser de alto riesgo por su cercanía a lagunas o mantos naturales acuíferos. Lo anterior se dificulta para el municipio al no contar con un organismo público que resuelva el problema de los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

Por otra parte, en los 10 últimos años se ha visto un notable incremento en la oferta habitacional, agotando la escasa reserva territorial, además de ir deteriorando de forma grave el entorno ecológico con casas que por sus dimensiones físicas son expulsoras de sus moradores, ya que no garantizan una vida digna y confortable en la mayoría de los casos.

Los polígonos en condiciones de vulnerabilidad son, por lo regular, identificados en espacios territoriales de alto riesgo por estar en zonas consideradas como irregulares, cuya situación legal dificulta la introducción de servicios públicos básicos. Existen además otras colonias, con antecedente de ser reubicaciones o invasiones ahora ya regularizadas, y cuyos pobladores de segunda generación experimentan

otras formas de pobreza, producto de las condiciones de acceso a un empleo bien remunerado así como a los servicios de educación y salud.¹¹

Aunque el municipio reporta al año 2005 un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto (0.891), incluso ligeramente por arriba del promedio del estado, es necesario señalar lo que sucede al interior de las comunidades con los grupos más vulnerables.

En materia de educación, 2.45% de la población mayor de 15 años es analfabeta y 10.9% no tiene la primaria terminada. Aunque los datos son de manera aparente más alentadores a los promedios presentados en el estado, no excluye o limita lo grave del problema, pues es evidente el grado de rezago educativo, principalmente en los polígonos con mayores rasgos de pobreza.

En materia de infraestructura, algunos rubros son cubiertos casi en su totalidad como el de viviendas sin servicio de drenaje y servicio sanitario exclusivo; de viviendas sin energía eléctrica; y sin agua entubada, que alcanzan 0.26%, 0.86% y 0.18%, respectivamente. Asimismo, sólo 1.35% de las viviendas tienen piso de tierra. Los datos anteriores reflejan el carácter urbano del municipio, cuyo acceso a la infraestructura está casi cubierto al 100% para la población. No sucede así con el acceso a los servicios de salud, educación y empleo bien remunerado, lo que impacta en las condiciones de vida de ciertos grupos sociales.

Aunque una de las actividades económicas más importantes está en el sector servicios, debido a la actividad portuaria y comercial que se desarrolla en el lugar, 32.75 % de la población ocupada reporta ingresos no superiores a los dos salarios mínimos, lo cual denota la precariedad laboral o del tipo de trabajo que se ofrece en la zona. Tal situación agrava de manera indirecta las condiciones de vida, además el flujo constante de inmigrantes que trata de incorporarse al mercado laboral ejerce una influencia negativa en cuanto a la relación oferta de trabajo-salarios. Cuando un trabajador se incorpora al mercado laboral lo hace a través de condiciones que no garantizan los niveles de bienestar para él y su familia.

Aun así, el ingreso promedio del PIB per cápita que tiene el municipio es de 8 933 dólares ajustados promedio anual, cantidad por arriba del promedio estatal en 1 176 dólares promedio que representa 15%. El municipio se encuentra en el lugar 27 a nivel nacional de acuerdo al IDH.

Por otra parte, para el año 2005, 34.6% de la población vive en condiciones de pobreza patrimonial, 10.6% y 5.2% vive en pobreza de capacidades y alimentaria, respectivamente; lo anterior hace de este fenómeno un tema que debe ser abordado por todos los actores involucrados para atender a la población más vulnerable.

¹¹ A partir de la década de los ochenta se presenta una expansión habitacional al fundarse colonias como Del Bosque, Las Américas, Los sectores de Infonavit, Unidad Modelo, Nuevo Aeropuerto, Niños Héroes y Revolución Verde (Rangel, 2002).

El municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas

El municipio se encuentra localizado en las coordenadas 22°15' de la latitud Norte y 97°50' de la longitud Oeste, justo en la desembocadura del Río Pánuco. Sus límites son los municipios de Tampico y Altamira al norte, el municipio de Tampico al Poniente, el Golfo de México al oriente y el Río Pánuco al sur, sirviendo de límite con el estado de Veracruz.

Tiene una superficie de 62.86 km² equivalente a 0.059% de la superficie del estado, con una topografía ondulada por abajo de los 3.80 metros sobre nivel del mar (*msnm*) y un breve accidente topográfico por el rumbo de las colonias Obrera y Árbol Grande, donde su altura máxima llega a los 15 msnm. Su temperatura promedio es de 24.2° C, es decir, clima caluroso la mayor parte del tiempo a excepción de los meses de diciembre, enero y febrero donde hay descenso de temperatura como consecuencia de los fríos que azotan el norte del país. La precipitación pluvial anual es del orden de los 927.8 mm de agua.¹²

La situación social y la pobreza en el municipio

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda para el año 2005, el INEGI reporta que el municipio cuenta con 193 045 habitantes, de los cuales 100 822 son mujeres y 92 223 son hombres. El municipio se encuentra clasificado en el mismo año por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como de alto desarrollo humano, dicho indicador es de 0.9069, que lo ubica en el lugar ocho a nivel nacional dentro de los municipios con mejor calidad de vida. Este indicador es ligeramente superior al de Tampico (0.8912), lo cual se explica por el impacto que los ingresos del sector petrolero tienen en la comunidad de trabajadores, al ubicarse ahí la refinería "Francisco I. Madero", de la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX).

El municipio es clasificado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2005) como de muy baja marginación, que lo ubica en el lugar 2 437 a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de las cifras anteriores, el municipio tiene retos importantes en materia de bienestar social. De acuerdo con el diagnóstico que presenta el gobierno municipal actual, 2% de la población total sufre algún tipo de discapacidad, es decir 3 656 personas, de las cuales 2 996 es de tipo físico; 51% de la población discapacitada son mujeres.

¹² Gobierno municipal de Ciudad Madero, 2005-2007.

En materia de salud, 63%, es decir 116 680 personas, son derechohabientes de alguna institución oficial, lo que significa que 37% de la población no tiene derecho a tales servicios. Este último porcentaje es elevado e implica que un alto grupo poblacional no tiene acceso a los servicios de esta índole.

Además de lo anterior, 2.06% de la población mayor de 15 años es analfabeta y 9.1% mayor de 15 años no tiene la primaria completa. Aunque las cifras son ligeramente más favorables que las de Tampico, tampoco llegan a ser satisfactorias, por lo que es necesario verificar las acciones que en esta materia realiza el gobierno local.

En el ámbito de infraestructura, 0.42% de los ocupantes en viviendas no tienen acceso a los servicios de drenaje ni servicio sanitario exclusivo; 2.54% de los ocupantes de viviendas no cuentan con el suministro de energía eléctrica; 0.54% de las viviendas no cuentan con agua entubada; y 27.43% de las viviendas presentan algún tipo de hacinamiento. Además, existen en el municipio zonas irregulares en las cercanías a las lagunas, terrenos costeros y zonas identificadas como federales. Por los rezagos legales, grandes grupos poblacionales invaden dichos predios sin tener acceso a los servicios públicos básicos, quedando excluidos de cualquier posibilidad de mejora en sus condiciones de vida.

En el ámbito de los ingresos monetarios, 27.71% de la Población Económicamente Activa mantiene un promedio que no rebasa los dos salarios mínimos. Sin embargo, el PIB per cápita promedio en dólares estandarizados alcanza los 9 787, monto ligeramente superior (854 dólares) al presentado en Tampico, 9.5% por arriba de éste último. Dicho dato da cuenta de la polaridad y desigualdad social que existe en el municipio, ya que los grupos con mejores niveles de ingreso son aquellos que se han desarrollado en las actividades provenientes de la industria petrolera. Sin embargo, existen grupos sin acceso a un empleo que les permita cubrir sus necesidades básicas, éstos son ambulantes, carretoneros o gente sin ninguna especialidad laboral.

Tabla 5. Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Tamaulipas

<i>Similitudes</i>	<i>Diferencias</i>
1. En ambos municipios del Área Metropolitana de Monterrey existen rezagos sociales que son importantes considerar, aun siendo espacios calificados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de manera favorable.	1. En el caso de la reserva territorial, Tampico la ha agotado, en tanto que Ciudad Madero cuenta con un escaso margen.

Continúa...

...continuación

<p>2. La población con ingresos menores a los dos salarios mínimos en ambas localidades es significativamente alta, mayor a 25 por ciento.</p> <p>3. Las principales manifestaciones de pobreza las tenemos en población cuyo ingreso familiar es precario, lo cual impacta en la agencia de espacios habitacionales que garanticen una vida digna.</p> <p>4. La población más vulnerable es regularmente migrante, que llega en busca de empleo y se asienta en zonas de alto riesgo.</p> <p>4. En los dos municipios los tipos de pobreza se mantienen en márgenes similares.</p>	<p>2. La fisonomía de Tampico está directamente relacionada con el sector servicios, en tanto que Ciudad Madero con el sector industrial.</p> <p>3. El nivel de ingresos en Ciudad Madero está influido por las actividades petroleras y en Tampico por las que se derivan de la actividad portuaria y de servicios.</p>
---	--

La descentralización y su vínculo con la política social en cuatro municipios del noreste mexicano

Como se ha presentado en los capítulos anteriores, las características y los contextos estatales pueden diferir de los intereses de los gobiernos locales, lo cual impacta en el desarrollo de los espacios de diferente forma; en algunas ocasiones de manera positiva pero en algunas otras pueden aparecer rigideces que dificultan su operación y cuyos efectos pueden ser negativos.

El objetivo de este capítulo es analizar la experiencia del proceso de descentralización de funciones administrativas a nivel local y su vínculo con la atención del bienestar social —en particular con la población en condiciones de pobreza— considerando que la intervención se origina desde otros niveles de gobierno donde se piensa que las administraciones locales actúan de manera autónoma para atender a su población más cercana y, por tanto, con mayores compromisos, ya que son el primer contacto con el ciudadano en sus territorios.

Se ha discutido la manera en que incide en la evolución de los municipios la descentralización a través de mecanismos —como el manejo presupuestal de los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación— diseñados desde el centro para la distribución de las denominadas transferencias condicionadas, o bien mediante la operación de diferentes programas de acción social como el Oportunidades. Este último, como muchos otros, tiene la misma característica de haber sido diseñado desde el centro y, por la parte operativa, transfiere de manera parcial algunas acciones a unidades administrativas desconcentradas del mismo gobierno federal y otras hacia entidades gubernamentales estatales y municipales.

Cabe mencionar que de acuerdo con las reglas de operación para el ejercicio 2009, se aprecia una tendencia de nueva cuenta a la centralización de las funciones, derivado de la desaparición del enlace municipal cuyo actor jugaba un papel fundamental de enlace entre el gobierno federal y la población beneficiaria asentada en el municipio.

Por ello es importante conocer y analizar qué sucede al interior de los espacios locales en materia de bienestar social. Aunque en el marco legal no se establece un compromiso real para los ayuntamientos en materia de bienestar social (véase Artículo 115 constitucional), esto no impide que los ayuntamientos queden exentos de participar en dicha tarea, especialmente porque existe la Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004, la cual establece varios lineamientos y compromisos de los gobiernos locales hacia dicha actividad.

En este sentido, la idea general que se ha planteado considera que en los espacios locales con menores capacidades institucionales las posibilidades de gestión son limitadas; como resultado, los temas relacionados con el bienestar social son atendidos por las acciones que surgen del gobierno central. Sin embargo, la situación no sólo afecta a los gobiernos locales con menores capacidades, ya que también involucra a las localidades consideradas con mayores atributos administrativos y financieros como es el caso de los municipios de estudio, los cuales son calificados como de muy baja marginalidad y alto desarrollo humano.

Lo anterior justifica el por qué se consideraron los cuatro municipios de la zona noreste del país, ya que su condición de alto desarrollo humano y muy baja marginalidad daría la impresión de que cualquier proceso que tenga que ver con el desarrollo local es atendido de inmediato. Por ejemplo, en la descentralización de funciones administrativas, hasta qué punto la han vivido los involucrados de forma directa en la toma de decisiones, a fin de garantizar que la eficiencia de la función pública en sus espacios sea un factor decisivo para el ejercicio de gobierno.

En la primera parte de este apartado se abordarán las capacidades locales de los municipios de Tamaulipas a través de la información recabada de las entrevistas efectuadas a diversos funcionarios municipales, asimismo se consideran para el análisis algunos documentos públicos como son el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), informes financieros e información obtenida de las páginas *web* de los ayuntamientos sujetos de estudio. En el segundo apartado, se presenta el mismo análisis para los municipios seleccionados del estado de Nuevo León. Por último, en la tercera parte se presenta una comparación de los municipios, tanto del estado de Tamaulipas como de Nuevo León.

Capacidades locales de los municipios de estudio en Tamaulipas: casos de Tampico y Ciudad Madero

La zona sur del estado de Tamaulipas es de suma importancia para la región denominada “La Huasteca” en el noreste del país, ya que convergen considerables actividades

económicas sectoriales. Además es un centro importante de captación de flujos poblacionales que arriban en busca de empleo y mejores condiciones de vida para sus familias; su área de influencia abarca varios estados y diversos grupos sociales.

Esta zona del estado de Tamaulipas —conformada por los municipios de Tampico, Ciudad Madero y Altamira— tiene una complejidad que la diferencia de otra zona del estado e inclusive del país. En el caso de nuestro estudio se consideraron dos de los tres municipios antes mencionados debido a que son municipios urbanos y conurbados, por lo tanto comparten una dinámica muy similar en la problemática cotidiana.

Para el estudio se realizaron varias entrevistas con funcionarios públicos de ambos ayuntamientos para analizar la forma en que abordan el desarrollo social en sus respectivos espacios. El nivel del análisis se enfoca a identificar las acciones inscritas en el Plan Municipal de Desarrollo y cuáles son las experiencias obtenidas en las áreas de desarrollo social que les hayan dado mejor resultado y por qué. Lo anterior permitirá identificar las fortalezas y las debilidades institucionales que tienen en sus respectivas labores.

Por otra parte, existen una serie de planes y programas que recaen en los municipios y cuyo diseño se encuentra en el gobierno federal. Aunque hay numerosas entidades gubernamentales que instrumentan acciones que recaen en el espacio territorial del municipio, son los ayuntamientos, como organización del gobierno local cercana a la población, los que desarrollan acciones para las áreas que consideran prioritarias.

El desarrollo social y su vínculo con el proceso de descentralización requiere identificar quién(es) son los actores que abogan por tener autonomía en sus funciones a nivel local, cuáles han sido los sectores que consideran prioritarios y cómo han diseñado sus respectivos planes y con qué fines; esto permitirá identificar la congruencia y la pertinencia de sus acciones.

Hasta este momento, el gobierno federal es el principal actor y ejecutor de la descentralización en ciertas áreas y funciones donde los espacios locales no han tenido la suficiente capacidad de gestión como para solicitar, desde sus propias instancias, aquellas acciones que por su cercanía con la población los haría más eficientes.

Ante este conjunto de consideraciones previas se aborda la situación que se presenta en los municipios de estudio, iniciando con los del estado de Tamaulipas, de manera específica con Tampico y después Ciudad Madero.

Municipio de Tampico, Tamaulipas

El ayuntamiento del municipio de Tampico estuvo integrado por el presidente municipal, dos síndicos y 21 regidores para el trienio 2005-2007. El presidente municipal

y la mayoría de los miembros del cabildo fueron de extracción priísta. En las últimas administraciones ha habido una alternancia entre los partidos políticos Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional.

Aunque el Artículo 115 constitucional indica una serie de atribuciones que deben ser atendidas por los ayuntamientos en materia de servicios públicos, la mayoría de las administraciones han tomado tales asignaciones como las únicas responsabilidades; olvidándose de otro de los marcos jurídicos que no sólo involucra a los ayuntamientos sino a los otros dos niveles de gobierno y cuyos lineamientos fundamentales tienen que ver con el desarrollo social, como es el caso de las disposiciones marcadas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada a principios de 2004.

Al respecto, el artículo 45¹ de la citada ley establece cuáles son las atribuciones básicas para los ayuntamientos. Se considera que en materia de formular y ejecutar el programa de desarrollo social municipal, tal compromiso se establece en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD). Bajo tal directriz, las principales áreas de servicio que enuncia el ayuntamiento de Tampico en su PMD son: Obras Públicas y Ecología; Desarrollo Social; Comunicación y Relaciones Públicas; Servicios Públicos; Contraloría; Desarrollo Económico y Turismo; Seguridad Pública; Tránsito y Vialidad; y Educación y Cultura.

En materia de desarrollo social, los puestos directivos están denominados a través de direcciones y no de secretarías como en algunos otros ayuntamientos. La estructura organizacional de la Dirección de Desarrollo Social es vertical, en la cual se aprecian cuatro niveles jerárquicos que son la dirección, las subdirecciones, las

¹ El artículo 45 de la LGDS establece: Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

- I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social.
- II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social.
- III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social.
- IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes.
- V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones.
- VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social.
- VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social.
- VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social.
- IX. Las demás que le señala la ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

jefaturas y los promotores, además de un grupo de auxiliares que dependen de un segundo nivel.

En cuestión del perfil de puesto, la directora de Desarrollo Social ha desempeñado varios cargos durante diversas administraciones, lo cual indica que existe experiencia en el manejo de los asuntos municipales. Es difícil encontrar esta situación en las administraciones debido a que 86% de los puestos de funcionarios públicos es ocupado de uno a tres años y sólo 5%² logra permanecer más de cinco años, lo que muestra una gran rotación de personal con todas sus implicaciones. Este es el testimonio de la funcionaria: “estuve en la administración de 1999-2002, cuando fue presidente municipal el contador José Francisco Rabago Castillo. Yo fui directora de Desarrollo Social. En la administración pasada, 2002-2004, fui regidora por el ayuntamiento de Tampico y, actualmente, soy nuevamente en esta administración directora de Desarrollo Social” (DDS/TT/ENT/1).³

Se observa que existe experiencia importante en áreas dedicadas al desarrollo social. En cuanto a la estructura administrativa, ésta debe tener una relación directa con los planes y programas establecidos en el PMD. Una vez consultado dicho documento, son enunciados un número importante de temas que se relacionan con los tópicos sociales en el que involucran a varias dependencias municipales entre las que destacan: Obras Públicas y Ecología, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Educación y Cultura, Deporte, Servicios Públicos, Tránsito y Vialidad, así como Seguridad Pública.

De los temas a desarrollar en el PMD se definen los programas que tienen una relación muy estrecha con Atención a la Comunidad en General, Consejos de Colaboración Vecinal, Jornadas Asistenciales, Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (Copladem), Programa Oportunidades, Programa Hábitat, Programa Vivamos mejor, ITAVU, Fiestas de Abril, Carnaval, De Fiesta en tu Colonia, Descacharrización, Tarjetas de Descuento, Jóvenes, y por último “Un doctor cerca de mí”.

Algunos de los programas están vinculados al gobierno federal o estatal, como son Consejos de Colaboración Vecinal, Jornadas Asistenciales, Copladem, Programa Oportunidades, Programa Hábitat, Programa Vivamos Mejor e ITAVU, así como con la administración de recursos del Ramo 33 o 20 del PEF; dejando al ayuntamiento sólo el diseño e instrumentación de algunas acciones asistenciales como son la organización del Carnaval, Las Fiestas de Abril, Fiesta en Tu Colonia, Descacharrización (que tiene que ver con políticas de prevención del dengue), Tarjetas de Descuento, Jóvenes y “Un doctor cerca de mí”.

² Datos según la Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2001.

³ Las literales que se usan, son un código que identifica el lugar y la persona que es entrevistada. En lo sucesivo se seguirá con este sistema de codificación.

Con relación a los programas y su operatividad en el municipio, la directora de Desarrollo Social expresó:

Bueno [...] en las dos subdirecciones, en donde van las acciones de desarrollo social y, en la subdirección donde van las acciones de desarrollo urbano, porque en una está lo fuerte de esta dirección, que son todas las acciones de carácter social, que están encaminadas a beneficiar eminentemente a la población más vulnerable, hablando socioeconómicamente. Por ejemplo, tenemos la programación de jornadas médico asistenciales, tenemos el programa [...] diversos programas en bien de la comunidad, no sé si los deba enumerar o más adelante se haría alguna pregunta al respecto y [...] en la otra subdirección bueno, también porque ahí nosotros en coordinación con la Dirección de Obras Públicas diseñamos el programa de obras a ejecutar por la administración durante cada uno de los años que tiene esta administración de vigencia. Entonces las dos son muy importantes porque a través de una hacemos acciones en bien de las familias más vulnerables, apoyándolos, con diversas acciones; y por el otro lado, bueno damos respuesta a la gran cantidad de peticiones que tenemos en cuanto a pavimentaciones, en cuanto a alumbrado, en cuanto a banquetas, en cuanto a todo ese tipo de necesidades que tiene la población (DDS/TT/ENT/1).

Es necesario señalar que en el municipio, la Dirección de Desarrollo Social ocupa un lugar importante en las acciones que realiza el ayuntamiento. La interrelación gubernamental da cuenta de ello, aunque muchos de los recursos con los que se efectúan las obras son fondos federales. Aun así, la idea que se tiene respecto al manejo del número de plazas en la dirección es de bajo impacto.

Es necesario notar que el número de plazas (28), el perfil de quienes se encuentran en la dirección y los programas que están enmarcados en el PMD implican un gran compromiso para quienes se encuentran en el área. Esto requiere que se instrumenten acciones a fin de nivelar la intervención y la sensibilización de quienes laboran en los distintos departamentos en el que se encuentran, lo cual se puede lograr a través de la capacitación. La funcionaria indicó:

El mismo ayuntamiento [...] este programa de capacitaciones para el personal y yo en lo particular este [...] acostumbro cada mes tener una reunión con el personal. Primero que nada para hacer una evaluación del trabajo que llevamos, enseguida para felicitar lo que haya que felicitar y para llamar la atención por lo que haya que llamar la atención [...] y sobre todo hacerles la recomendación que yo desde el primer día que entramos a laborar aquí, primero que agradecer, bueno estar agradecidos con el Presidente, que nos dio la oportunidad de colaborar y, segundo responderle a la ciudadanía como ella lo requiere, porque estamos aquí gracias a la ciudadanía, entonces [...] siempre mi consejo a seguir es ése [...] el ciudadano está por encima de cualquier cosa, en sus peticiones, en sus demandas, por lo tanto merece nuestra mejor atención y nuestro mejor trato (DDS/TT/ENT/1).

Si los principales sectores donde recae el desarrollo social en el municipio son atendidos por los gobiernos estatal y federal, cuáles son las principales preocupaciones de la dirección al respecto si de las tres subdirecciones que tiene una se centra a la obra pública, la otra en el Programa Oportunidades, y la tercera prácticamente refleja lo que hace el ayuntamiento en esta materia; la funcionaria expuso lo siguiente:

Bueno [...] nosotros aquí vamos a decir ahorita en materia de desarrollo social, precisamente la dirección estamos luchando por la regularización de la tenencia de la tierra de una colonia donde hay un asentamiento que son 451 lotes en esa colonia y viven aproximadamente 350 familias ahí, en condiciones totalmente inhumanas. Podemos decir carecen de agua, carecen de luz, carecen de todos los servicios; tienen 10 tomas públicas de agua únicamente [...] pero de ahí en fuera no tienen absolutamente nada, es una colonia sumamente pobre, donde las casas son muchas de cartón [...] muchas de pedazos de madera. Nosotros ahorita estamos haciendo gestiones ante ITAVU de gobierno del estado, para la regularización de esa tierra (DDS/TT/ENT/1).

Aunque Tampico es considerado como una entidad con alto desarrollo humano, aún persisten problemáticas asociadas a la pobreza. Por ejemplo, en la zona existe una gran cantidad de invasiones a terrenos tanto públicos como privados, lo que de entrada denota un problema de índole legal, cuyo vacío permite que se establezcan asentamientos humanos irregulares. Tampoco existe un plan o reglamento de desarrollo urbano⁴ en el que queden establecidos los lineamientos que deben seguirse para el desarrollo armónico e integral de todas las áreas físicas del municipio.

⁴ De acuerdo con la información que proporciona la página de internet del ayuntamiento, los reglamentos con que cuenta actualmente y que rigen la vida en el municipio son los siguientes:

Bando de policía y buen gobierno para el municipio de Tampico.

Reglamento de limpieza.

Reglamento del consejo de colaboración vecinal del municipio de Tampico.

Reglamento interno del comité de planeación para el desarrollo municipal de Tampico.

Reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y prestadores de servicios.

Reglamento para la preservación del patrimonio edificado de la ciudad de Tampico.

Reglamento municipal para la protección y control de la calidad ambiental en Tampico.

Reglamento de espectáculos del municipio de Tampico.

Reglamento del servicio público de estacionómetros para el municipio de Tampico.

Reglamento del consejo consultivo turístico.

Reglamento de reconocimientos que otorga el municipio de Tampico.

Reglamento de rastro municipal.

Fuente: Gobierno Municipal de Tampico, Tamaulipas.

Parte importante del desarrollo social en el municipio tiene que ver con las capacidades de gestión para la regularización de la tenencia de la tierra en primera instancia. Después, se inician otras gestiones intergubernamentales tanto con el gobierno del estado como con las entidades federales para ir programando la introducción de los servicios básicos (agua, luz, drenaje) y los servicios de salud y educativos que son suministrados por los gobiernos estatal y federal.

Por ende, ante la falta de un marco regulatorio, la actitud benevolente de la administración local en su momento y la inexistencia de instituciones que regulen el crecimiento poblacional son algunos factores que han incidido en el problema de desarrollo urbano desordenado. En materia de desarrollo social, esta situación limita las funciones medulares al dirigir sus acciones en la provisión de vivienda,⁵ y ni eso, ya que el objetivo es el acondicionamiento de la zona para el establecimiento de viviendas. Concretamente, se piensa en el equipamiento urbano municipal a través de algunos servicios. Lo anterior tiene una estrecha relación con el proceso de descentralización y las capacidades institucionales. La entrevistada comentó:

Pues yo creo...mire...yo creo que no afecta, al contrario yo digo que los municipios en esto de la descentralización se fortalecerían [...] yo siempre he dicho que al municipio es al que menos recursos le llegan y es quien está realmente en contacto con la ciudadanía [...] porque el ciudadano viene y demanda al ayuntamiento el servicio de esto...del agua, de los lentos, del drenaje, de la luz [...] no se lo demanda al gobernador o al Presidente de la República, o si se lo demanda, quien lo va a resolver en última instancia es la autoridad que está más cercana al ciudadano que en este caso es el municipio...¡sí! Y sin embargo como siempre al municipio, del peso le llegan 10 o 15 o 20 centavos...¡no!, y el grueso se quedo en el gobierno federal y el gobierno estatal, entonces yo pienso que en lugar de ser una desventaja yo siento que sería algo más positivo (DDŚ/TT/ENT/1).

Se observa que la descentralización fortalece y beneficia al ayuntamiento, pero la baja capacidad técnica operativa de éste para generar sus propios recursos, aunado a la situación del reparto poco equitativo de los mismos vía Aportaciones y Participaciones, se ve limitado por la capacidad técnica, operativa y financiera para operar programas de manera autónoma. Esto afecta de manera directa las capacidades de decisión, ya que si bien es el órgano de gobierno de primer contacto, sus capacidades de resolución de problemas se ven limitadas de manera considerable. Lo anterior ha

⁵ De acuerdo con el artículo 6 de la LGDS, son derechos para el desarrollo social los siguientes: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sido abordado por Díaz (2002), Inostroza y Martínez (2002), Cabrero (2000, 2003, 2004), Guillén (2000, 2003, 2004), entre otros, en diferentes contextos, coincidiendo con la situación que prevalece en los gobiernos locales y su capacidad para enfrentar sus compromisos.

De ahí el programa por ejemplo Oportunidades...es un programa federal que nos pasa al municipio [...] no nos dejan intervenir absolutamente para nada, o sea de Victoria —capital del estado de Tamaulipas—, la delegada de SEDESOL del estado nos manda los promotores; nos manda los que vienen a verificar. Ellos supuestamente deciden quien tiene la necesidad y, quien no tiene la necesidad [...] los que conocemos aquí somos nosotros, porque estamos en contacto constante con esa gente [...] ¿sí? [...] yo no hago un trabajo de escritorio, yo hago mucho trabajo de campo, yo voy mucho a las colonias, a mi me conoce la gente en las colonias [...] no soy una servidora que esté aquí siempre en la oficina, sino que salimos al campo. Simplemente todos los sábados tenemos nuestras jornadas y es ir a una colonia diferente cada sábado y estamos ahí desde las ocho y media de la mañana hasta las dos tres de la tarde. Platicamos con la gente, escuchamos sus demandas que tratamos de resolver (DDS/TT/ENT/1).

Otro de los elementos que influyen de manera significativa es la capacidad local para generar sus propios recursos financieros a través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos para dejar de depender de las transferencias que condicionan su actuación en lo local. Sin embargo (véase Anexo 8), los recursos locales representan en promedio menos de 34% de los ingresos totales, en tanto las transferencias federales 54% considerando que el año 2000 fue excepcional en cuanto a aprovechamientos, situación que distorsiona en parte el promedio general, por lo que dichos datos son más severos. Se enuncian cuáles son de las acciones más importantes que instrumenta la Dirección de Desarrollo Social con el uso de recursos propios:

Bueno por medio del municipio, nosotros financiamos algunos programas [...] por ejemplo, el de las jornadas, pues ese está financiado cien por ciento por el municipio. Tenemos programas [...] otros programas, que bueno, lo hacemos a través de una gestoría. Yo manejo aquí un programa de médicos especialistas [...] tenemos alrededor de 80 médicos especialistas, que firmaron un convenio con nosotros, para que sus consultas sean de 50 a 70 pesos, pero realmente que sean consultas para gente que no tenga para pagar un especialista, inclusive muchas veces se lo dan gratuitamente a la persona, cuando ven ellos que verdaderamente no tienen recursos para pagarlo. Pero bueno eso fue a través de un convenio de esta Dirección, se dio la tarea de visitar médicos y tenemos un programa de una tarjeta de descuento en donde tenemos afiliados aproximadamente a 130 comercios de la localidad, que nos ofrecieron descuentos, algunos 30%, otros 20%, otros 10%, que van papelerías, que van farmacias, van tiendas de ropa, van boutiques, salones de

belleza, van zapaterías, van de todo [...] laboratorios, de todo tipo de negocios y, que nosotros la regalamos a los Consejos de Colaboración, para que los repartieran entre sus vecinos [...] Entonces, tenemos nosotros programas de esparcimiento para las familias, tenemos un programa que llevamos a cabo los miércoles, que se llama “Serenata en tu colonia” y llevamos la banda de música de la ciudad; llevamos otro grupo musical que canta canciones de ayer de hoy y de siempre, porque las canciones siempre serán actuales. Y tenemos otro programa que llevamos los domingos a cada colonia donde llevamos payasos, llevamos grupo musical, llevamos [...] rifamos [...] hacemos un rato de lotería con la gente; les llevamos despensas y eso todo eso es financiado con dinero del municipio. Y bueno aquí tenemos nosotros un programa, que apoyamos a la gente con medicamentos, siempre y cuando no sean medicamentos muy costosos [...] en cuanto a que nosotros tenemos medicamentos, hacemos campañas de acopio en las colonias y gracias a esto tenemos un banco de medicamentos que podemos estar ayudando a la gente que viene a solicitarlos (DDS/TT/ENT/1).

Es necesario revisar las capacidades económicas del gobierno local y su fuerte dependencia que tiene de los recursos que provienen de la federación, si se consideran las facultades que se enuncian en la Ley General de Desarrollo Social. Respecto al conocimiento de la ley comentó: “sí, pero si tenemos inclusive aquí todos los documentos, para cuando se requiere alguna consulta de alguna cuestión... efectivamente” (DDS/TT/ENT/1).

La respuesta muestra que no toman como referente en materia de desarrollo social las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, debido a que existe la incapacidad económica para proveer los derechos que marca la ley, que están dirigidos hacia la educación, salud, alimentación, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social. En cuanto a las dificultades, mencionó: “sí pero por lo pronto volvemos a lo mismo. Una cosa es facultar y otra cosa es proporcionar apoyos... ¿sí? Entonces de qué sirve que me faculte, para que yo pueda hacer tantas cosas, pero realmente el presupuesto con el que cuenta la dirección, no es para poderlo realizar” (DDS/TT/ENT/1).

Independientemente de la escasez de recursos y la fuerte dependencia que se tiene de los fondos y programas que provienen del gobierno central, se observan con frecuencia las prácticas clientelares, las cuales están a la orden del día, debido a que se puede manipular con mucha facilidad a las organizaciones sociales que se han formado por la vía institucional. Lo que genera que muchas de las acciones que se realizan, lleven implícito un componente político, aunque el funcionario no lo reconozca de manera abierta.

Aunque queda claro que no se asume dicha práctica, si se menciona que la estructura se ha establecido a través de los Consejos de Colaboración Vecinal. La

participación institucional, queda sujeta a las disposiciones que emanan del gobierno local en turno, lo que hace del ciudadano un agente corporativo, lo cual garantiza una participación más democrática en apariencia a fin de darle legitimidad a las acciones de gobierno. Al respecto la funcionaria explicó: “pues debe de ser tomada en cuenta... ¿no? Siento que...yo les digo que hoy en día, el ciudadano está siendo la parte más importante y, además hoy el ciudadano está cada día más interesado, en estar informado, en conocer, en saber qué pasa, qué sucede, qué se hace con sus impuestos” (DDS/TT/ENT/1).

Aunque el ayuntamiento de Tampico publica de forma periódica reportes tanto informativos, financieros, como de otra índole en general la participación ciudadana se da principalmente de manera institucional, dirigida a los intereses de la administración local. Continuando con la idea que se tiene sobre la descentralización, uno de los principales conceptos que se ligan a ésta es el de desregulación, considerándola como un proceso que busca simplificar la función administrativa.

Yo creo que [...] y lo he visto desde mi principal óptica como maestra, es eliminar a veces tanto trámite, tanto burocratismo, en que yo solicito algo y pues primero pasa a un lugar y luego pasa a otro lugar y hasta que llegó a donde debía. Y pues en ese inter ya transcurrió un montón de tiempo, y muchas veces necesitamos respuestas inmediatas. Yo sé que no todo se puede resolver inmediatamente, pero lo más rápido que se pueda, entonces siento que una descentralización vendría a favorecer en ese aspecto (DDS/TT/ENT/1).

Además de la simplificación administrativa se abordan elementos que tienen que ver con las relaciones intergubernamentales y la coordinación que se establecen a partir de ellas. En ésta se hace necesaria la existencia de manuales de procedimientos que señalen los tiempos de respuesta para cada gestión. Otro de los elementos que afectan la eficiencia es, sin duda, los ciclos de gestión y la marcada vinculación que se tiene entre la administración local y los procesos político-electorales. De hecho, se puede decir que la mayoría de los funcionarios públicos jamás se desprende de su actuación con dichos tintes. A continuación se presenta la idea que se tiene respecto al ciclo de las administraciones locales y su estrecho vínculo con los procesos electorales.

No, para nada, definitivamente no [...] yo he estado escuchando, que hay propuestas de que la administración municipal por lo menos sea de cuatro años. Yo creo que eso sería bueno, cuatro años, porque definitivamente [...] a lo mejor no va en esto, pero lo quiero comentar [...] desafortunadamente estamos siempre en campaña, porque no ha habido una regulación, también, una uniformidad en la cuestión de las campañas. Entonces aquí llegamos a la presidencia y trabajamos un año [...] este, el primer año de gobierno pues

fue más o menos tranquilo, llega el segundo año y ahí viene la campaña presidencial, la campaña de diputados y nos enfrascamos en dimes y diretes. Y que deja de hacer esto porque afectas la campaña, que deja de hacer lo otro, que no debes de hacerlo porque estás haciendo proselitismo [...] y vamos al tercer año y, ya viene la campaña para la sucesión local [...] entonces pues realmente yo creo que también, en ese aspecto debería el gobierno ver la manera de [...] que no tengamos tantos [...] porque es un desgaste muy grande, tanto para el gobierno, pero yo siento que el desgaste más grande es para la ciudadanía. Por eso se dan las apatías para votar. Entonces sinceramente así es como lo percibo también, la gente como que se harta de todo esto, de todo este tipo de situaciones (DDS/TT/ENT/1).

Además de los ciclos de la administración local, y su vínculo con los procesos electorales, se dan otros factores que tienen que ver con la discontinuidad de los planes de largo plazo, ya que cuando entra otra administración sus prioridades cambian, por lo que es común ver proyectos inconclusos o mal distribuidos.

Tal situación afecta el desarrollo urbano armónico y presenta a las administraciones municipales como entidades que carecen de capacidad para planear su crecimiento de manera ordenada. Por otro lado, existen elementos que también están vinculados con la gestión y se relacionan con la inexistencia del servicio civil de carrera. Tal disposición afecta la gestión pública en varios aspectos; uno de ellos tiene que ver con los ámbitos éticos y morales, y se asocia a los niveles de corrupción debido a que no se tiene la seguridad en la continuidad del trabajo. Respecto a ello la funcionaria mencionó:

Pero que den resultados [...] yo creo que eso sería una solución —el servicio civil de carrera— y yo siento que hasta cierto punto vendría hacer más honesto al servidor público, por qué [...] porque yo siempre he dicho, que a veces [...] yo soy maestra y como les digo, yo el día que no esté aquí, yo tengo una profesión, y tengo un trabajo del que voy a vivir y del que he vivido toda mi vida. Si [...] estoy aquí circunstancialmente, que bueno que tuve la oportunidad de servir, pero mucha gente se culminan los tres años y se acabo el trabajo, entonces que hace mucha gente cuando tiene la oportunidad el estar en un empleo donde puede [...] entonces por eso tenemos los funcionarios que [...] corruptos, deshonestos [...] porque si no nada más voy a estar tres años y haber que logro, pero yo creo que no debe ser esa la mentalidad. Por eso ojalá y eso se llegase a establecer y entonces a lo mejor tendríamos servidores más comprometidos con la ciudadanía. Servidores que verdaderamente vengan con esa vocación que debe de tener el servidor público, de servir a sus semejantes (DDS/TT/ENT/1).

Como se presentó la descentralización administrativa pone en entredicho las capacidades institucionales, aún en los municipios en los que se supone debieran ser

los beneficiados por las evaluaciones del CONAPO y del PNUD, ya que son considerados como de muy baja marginalidad y alto desarrollo humano. Esta situación se presenta debido a varios factores, entre los que destacan su baja capacidad técnica para recaudar impuestos y hacerse llegar de recursos propios, las condiciones de temporalidad cíclica de las administraciones así como la baja capacidad para generar acciones y planes de largo plazo, y las condiciones como se aborda el desarrollo social, al cual se le asignan sólo los aspectos relacionado con la instrumentación de programas, ya que el diseño le toca al gobierno central.

Derivado de lo anterior, para el municipio de Tampico encontramos que:

1. Aun con la existencia de un plan municipal de desarrollo, en el cual quedan plasmadas intenciones en materia de desarrollo social, en la realidad las acciones propias del ayuntamiento se ven reducidas y limitadas por múltiples motivos, entre los que destacan aspectos relacionados con las capacidades económicas, técnicas, operativas e incluso culturales entre otras.
2. Las prioridades que tiene la administración local con frecuencia tienen mayor relación con el desarrollo urbano que con el desarrollo social, debido a que se necesita en primera instancia tener regularizada la tenencia de la tierra y después se considera la introducción de servicios básicos. Por otro lado, de los derechos que marca la Ley General de Desarrollo Social, el ayuntamiento sólo puede desarrollar aquellos que tienen que ver con la asistencia social, ya que de los más importantes —como son la educación, la salud y la construcción de la infraestructura social— quienes llevan el control de la programación del gasto y su respectiva ejecución, son los gobiernos del estado y el federal.
3. El proceso de descentralización se concibe como un proceso de desregulación administrativa que le permite al ayuntamiento tomar las decisiones de manera más oportuna. Sin embargo, su capacidad de respuesta se ve limitada por aspectos de índole económico y técnico operativo.
4. Es necesario considerar los aspectos anteriores que tiene la administración local a fin de poder captar más recursos, ya que la fuerte dependencia de éstos limita su autonomía, así como las capacidades de respuesta.
5. Para que la descentralización rinda sus frutos positivos es necesario la existencia no sólo de un marco regulatorio, sino también de otro de supervisión y de caución. En lo referente al servicio civil de carrera, esto pudiera evitar la interrupción de los planes de largo plazo.
6. Por último, podemos decir que la descentralización, como hemos venido exponiendo, ha sido un proceso lineal, vertical y poco entendido desde la base de la sociedad —ayuntamiento y sociedad en general—, lo cual ha generado

pocas expectativas y resultados en la realidad, ya que dichas relaciones que se dan fluyen con cierta inercia, lo que afecta la eficiencia y perpetua los vicios así como las prácticas poco efectivas.

Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas

El gobierno del municipio de Ciudad Madero estuvo compuesto por un presidente municipal, dos síndicos y 21 regidores para la administración 2005-2007. El presidente municipal y la mayoría de los miembros del cabildo eran de extracción priísta, aunque cabe aclarar que los últimos cuatro periodos de gobierno han sido de extracción perredista.⁶ La herencia de las actividades petroleras y la composición del actual sindicato de la paraestatal PEMEX han ejercido fuerte influencia a fin de que el municipio fuera recuperado por el PRI.

Existe una fuerte influencia de la actividad petrolera en la zona así como de otras actividades económicas, como son las relacionadas con el turismo y el comercio. La administración local de Ciudad Madero cuenta con una Secretaría Particular, Secretaría del Ayuntamiento, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Administración, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Participación Ciudadana, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Planeación y Control, Secretaría de Atención a la Mujer, Secretaría de Relaciones Internacionales y la Secretaría de Tránsito y Vialidad.

Las líneas generales de acción del plan municipal de desarrollo son Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Desarrollo Productivo y Desarrollo Institucional. Respecto al desarrollo social, las principales directrices de acción son seguridad, en los rubros de Policía, Tránsito y Protección Civil; educación de excelencia; derecho a la salud; la mujer y su realización; recreación, cultura y deporte; y el DIF y las organizaciones de servicio social.

⁶ En 1989 encarcelaron al líder del sindicato petrolero Joaquín Hernández Galicia por supuestos delitos relacionados con la posesión de armamento, así como homicidio. Aunque dicha versión oficial es poco aceptada por amplios sectores de la sociedad, ya que es de todos conocido que fue un ajuste de cuentas en el plano político por no brindarle el apoyo al entonces candidato a la presidencia de la república Carlos Salinas de Gortari. A partir de ese momento, como una medida para manifestar el apoyo al líder petrolero, las administraciones municipales posteriores fueron ganadas por el Partido de la Revolución Democrática; por lo cual se puede afirmar que no se dio un perredismo con matices ideológicos de izquierda, sino expresiones de apoyo al viejo esquema corporativo, el cual se sintió traicionado.

La administración municipal está diseñada a través de secretarías en lugar de direcciones, este tipo de organigrama tiene mayores posibilidades para abrir el abanico de nuevas plazas laborales, que van de direcciones, subdirecciones, jefes de departamento hasta coordinadores.

En cuanto a la Secretaría de Desarrollo Social, ésta tiene a su cargo las siguientes direcciones: Dirección de Educación, Dirección de Fomento al Deporte, Dirección de Fomento a la Cultura, Dirección de Fomento a la Recreación, Dirección de Gestión Social y Humano, y la Dirección de Desarrollo Social.

De acuerdo con la información obtenida de la página de internet del ayuntamiento, el objetivo de la Secretaría de Desarrollo Social, Educación, Cultura, Deporte y Recreación es:

vincular a la autoridad municipal con la comunidad educativa de los diferentes niveles, con el fin de detectar las principales deficiencias en los planteles y solucionarlas, de acuerdo al presupuesto destinado a este rubro. Para tal fin se ha buscado repartir equitativamente el presupuesto, verificando que sea utilizado para lo que fue solicitado y sean beneficiados los alumnos de las diferentes instituciones, en los cuales participan los pupilos, docentes, padres de familia, comunidad en general y autoridades correspondientes, buscando beneficiar la calidad de la educación en nuestro municipio.⁷

Es importante considerar dos elementos que surgen a raíz del objetivo presentado: en primer lugar, el trabajar con base a secretarías abre demasiado la posibilidad de ampliar la base de puestos directivos; se observa que hay seis direcciones que dependen de la secretaría. Por otro lado, si se analiza el anterior objetivo, sólo hace referencia al sector educativo cuando dice “vinculará la autoridad municipal con la comunidad educativa”; sin considerar los otros derechos que involucran al desarrollo social enunciado en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social que establece que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social.

Se realizaron entrevistas tanto al secretario de Desarrollo Social del ayuntamiento así como al director de Desarrollo Social. En el caso del secretario, la entrevista fue muy breve, pero se logró obtener elementos importantes para el presente estudio, por ejemplo: “ya ves, nos ha tocado estar al frente de una secretaría que es la cara bonita del ayuntamiento, pero ni dinero tenemos. No podemos hacer nada, no manejamos ni siquiera el Programa Oportunidades, ni el Hábitat, ni nada del Ramo 33. Éstos los maneja la Secretaría de Participación Ciudadana” (SDS/MT/ENT/1).

⁷ Para mayor detalle consultar <http://www.ciudadmadero.gob.mx/gobierno/gobierno.html>. consultado en septiembre de 2006.

Es importante la expresión anterior ya que muestra la relevancia del desarrollo social en la presente administración municipal. Por otra parte, dentro de las reglas de operación, tanto de los recursos que se descentralizan como de los programas diseñados por el gobierno central, no se establece cuál deberá ser la entidad en ejecutarla, lo que genera distorsiones al interior de la administración por quien realice tanto las funciones como la aplicación del gasto.

Aunado a lo anterior, y previo a la presentación del plan municipal de desarrollo, es de suma importancia la elaboración de un diagnóstico, ya que permite identificar las prioridades que deben considerarse en las líneas de acción. Al respecto, la administración local consideró como base de información las demandas o peticiones que la ciudadanía hizo durante el periodo de campaña. Aunque dicho ejercicio no es un diagnóstico, presenta un punto de partida para explorar el por qué de dichas peticiones, del total de 1 008 peticiones que se hicieron en campaña sólo 146 fueron para desarrollo social; sobresalen las relacionadas con seguridad pública, DIF y educación de excelencia. El grueso de las demandas registradas fue para desarrollo urbano (836), en el rubro de pavimentación (565).

Destaca la forma de clasificar el desarrollo social por parte de los encargados de elaborar dicho diagnóstico enunciado en el PMD, ya que integran rubros como mercados y seguridad pública, pero no se codifica nada respecto a alimentación, vivienda, salud y medio ambiente sano.

En cuanto a la forma como se organiza la Dirección de Desarrollo Social, el director en ese momento era ingeniero de profesión y desempeño antes un puesto público, por lo que se puede decir que no es la primera experiencia en el campo de la administración municipal. En la Dirección de Desarrollo Social se encuentran asignadas las siguientes plazas: “está integrado por tres jefaturas, tres coordinadores [...] serían seis integrantes, nada más” (DDS/MT/ENT/1).

En cuanto a si son suficientes las plazas, el entrevistado consideró que: “no [...] realmente si nos faltaría mucho, nos faltaría muchísimo, por ahí es cuestión de creer porque se tienen en proyecto varios programas por ahí. Desgraciadamente por falta a veces de personal no lo podemos realizar” (DDS/MT/ENT/1).

Se debe considerar que el ayuntamiento se encuentra dirigido a través de secretarías y en este caso la de Desarrollo Social tiene a su vez asignadas seis direcciones, entre las que se encuentra la de Desarrollo Social. Se puede decir que existen un gran número de plazas, considerando que sólo en una hay seis asignadas, donde puede haber una fractura de manera significativa de las funciones si no existe un sistema ágil de información y comunicación entre ellas.

Se aprecia que dentro de las funciones que tiene la Secretaría de Desarrollo Social, aunque cubre diferentes renglones, su acción es limitada porque no cuenta

con un presupuesto asignado de forma clara y para la realización de los planes y programas tienen que buscar patrocinadores, por lo regular de la iniciativa privada o bien de algún proveedor que presta sus servicios al gobierno local.

De las principales funciones que tiene la dirección destacan la de coordinar los trabajos, lo que hace evidente que no existe una idea clara respecto a las implicaciones del desarrollo social, por lo que se tiende a generalizar la acción de coordinar la ayuda a la población. Sin embargo el llevar “diversión” a la gente es una de las acciones prioritarias, como si ésta fuera una de las principales funciones que tienen que ver con el desarrollo social. Hay que recordar que la Secretaría de Participación Ciudadana concentra los principales rubros, fondos y programas que provienen del gobierno central.

Las principales funciones es el coordinar los trabajos de la dirección, este [...] llevar a cabo programas que ayuden a la población, ya sea en lo social, ya sea en lo económico y llevar también diversión [...] Apuntan a la mejor calidad de vida, lograr una mejor calidad de vida para el ciudadano de Ciudad Madero, que es el principal [...] propósito, la principal misión de esta dirección (DDS/MT/ENT/1).

Los enunciados que aparecen en el PMD como peticiones de la ciudadanía en materia de desarrollo social deben ser considerados siempre y cuando haya coincidencia con un diagnóstico elaborado por la administración local. En varias circunstancias no es así, considerando cuales son los programas que desarrolla la Dirección, el funcionario define como más importantes los siguientes:

Los más importantes, tenemos un programa que se llama de “Apoyo a la Economía Familiar”, como tú sabes, el apoyar un ingreso más para el hogar es muy apreciado por las familias y este tipo de programa lo enfocamos a capacitar [...] a llevar cursos gracias a las instituciones educativas que nos apoyan como es CBETIS⁸, CECATI⁹, CBETA¹⁰, proporcionando cursos, llevando cursos a las colonias, en los cuales aprenden a la elaboración de productos como son costura o computación [...] productos que van a ser de mucha utilidad, que ya no van a tener que comprarlos, los van a elaborar y en un momento dado hasta pueden dedicarse a aprender ese oficio y explotarlo lo cual generaría un ingreso más para el hogar (DDS/MT/ENT/1).

Es comprensible que se busquen acciones a bajo costo para el ayuntamiento, razón por la que la entidad gestiona con las instituciones de educación de la zona para que

⁸ Centro de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios.

⁹ Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial.

¹⁰ Centros de Bachillerato en Educación Tecnológica Agropecuaria.

maestros den la capacitación de especialización de oficios. El esfuerzo es positivo, sin embargo no se da un seguimiento respecto a si se cumplió el ciclo y si las personas capacitadas se incorporaron al mercado laboral o verificar si la intervención tuvo algún impacto.

Otro de los programas considerados como importantes es:

...aunque éste no representa un ingreso más, pero lo estamos apoyando, es la creación de huertos escolares. Ahorita estamos en la etapa de preescolar, estamos llevando [...] tratando de motivar a que los niños hagan los huertos, aunque hagan los huertos escolares que posteriormente, en sus hogares hagan los huertos familiares. Es muy importante para nosotros, para esto nos está apoyando el CBETA 12, también [...] con la asesoría técnica (DDS/MT/ENT/1).

Los programas de fomento a la cultura, como los mencionados regularmente, son de largo plazo y para darle seguimiento y evaluación se debe generar la información suficiente que lo permita, labor que no se hace con este programa. Además, dichas acciones van más dirigidas al sector educación y de fomento cultural, para lo cual ya existe una dirección para cada sector en la secretaría, lo que hace suponer que no se dan los canales de comunicación entre tantas direcciones que integran el área.

Otro de los programas que, de acuerdo con la Dirección de Desarrollo Social, ha tenido éxito está relacionado con la recreación. Lo anterior queda de manifiesto a través del siguiente comentario:

Entonces son estos dos programas y también tenemos otro importante programa que sería como le digo "El recordando el ayer" en el lugar de Ciudad Madero, en el cual hacemos un reconocimiento a la gente que ha dejado huella, que ha hecho alguna labor, que hay que hacerle un reconocimiento a esa gente. Desgraciadamente o afortunadamente es la primera vez que se está haciendo en el municipio, hay mucha gente que se ha destacado, a veces en el deporte, a veces en la cultura, la vida altruista, gente que se ha distinguido en esto y le hacemos un pequeño reconocimiento y, le llevamos una diversión, ya sea con una remembranza y reseña de los barrios como estaban anteriormente (DDS/MT/ENT/1).

Este programa está relacionado con el fomento a la cultura y la recreación, según lo comenta el director. Tres de los programas que más éxito han tenido, se relacionan muy poco o casi nada con el desarrollo social y las líneas generales plasmadas en el PMD, por lo que se deduce que el ayuntamiento se mueve con cierta inercia en algunas acciones que pueden ser de poco impacto por su baja relación con el desarrollo social.

Para instrumentar los programas no se tiene un perfil del personal definido en la dirección, sólo se menciona a las áreas donde han dedicado parte de su vida profe-

sional, al respecto el director de Desarrollo Social comentó: “¿Qué tipo de perfil? [...] somos gente muy capaz, digamos en la cuestión de diseño, de diseño de programas, de diseño de estas cosas, y [...] gente de prensa, gente de trabajo social, más que nada es eso” (DDS/MT/ENT/1).

Se aprecia que el personal asignado a la dirección pertenece a otras áreas, a excepción de la gente de trabajo social, lo cual incide en el desempeño de las acciones destinadas al desarrollo social, ya que es evidente que el perfil que predomina se orienta a las actividades de prensa y publicidad. Parte del trabajo que se realiza en el Ayuntamiento de Ciudad Madero en áreas que son poco apreciadas se hace a través de prestatarios de servicio social.

Esto refleja el bajo perfil de acción que le dan los ayuntamientos a las áreas de desarrollo social, ya que se consideran entidades de gobierno con escasas o nulas posibilidades de influir en un cambio en las condiciones de vida de su comunidad. Cabe mencionar que la Secretaría de Desarrollo Social es de reciente creación en el municipio; es una entidad con pocos recursos administrada a través de gestiones con instituciones educativas para proporcionar instructores o prestatarios de servicio social, como se observa en el siguiente comentario:

Contamos con el valioso apoyo de las instituciones educativas, las cuales nos brindan un apoyo que realmente no podríamos hacerlo sin ellas, ya que tienen gente muy profesional en esto, que es realmente la gente que hace esto [...] nuestra función más que nada es formar los grupos y para lo cual bueno tenemos ahí trabajadores sociales que nos ayudan en esta labor. También nos apoyan las universidades de la carrera de Trabajo Social para la formación de grupos y ver los perfiles que sean adecuados para cada grupo determinado. Ellas prestan una labor social (DDS/MT/ENT/1).

Por otro lado, la Dirección de Desarrollo Social del ayuntamiento no cuenta con una estructura de participación ciudadana institucional debido a que no tiene contacto con los Consejos Vecinales, éstos son manejados a través de la Secretaría de Participación Ciudadana. Por ello se encuentran expresiones como “ya por ahí nos lo están pidiendo”, lo cual evidencia que las peticiones son hechas por ciudadanos aislados, sin considerar si dicha demanda fue formal para después darle el seguimiento respectivo: “la gente está encantada con todos los programas, hay respuesta de la sociedad, tienen mucha aceptación, de hecho este programita de ‘Recordando el ayer’ ya nos lo están pidiendo en diferentes colonias. Igualmente los cursos de ‘Aprender un oficio’ también nos lo están pidiendo por ahí... y hay mucha aceptación de la gente, consideramos que son buenos” (DDS/MT/ENT/1).

En cuanto a las relaciones intermunicipales se menciona a Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), una entidad con la que trabajan más de manera coordinada

ya que por lo regular canalizan a la mayoría de las personas que requieren de una intervención. El entrevistado indicó que:

Trabajamos en forma coordinada con el DIF. El DIF es el departamento o la institución que más se avoca a esto, nosotros encaminamos a toda esta gente hacia al sistema DIF. Apoyamos también en cuestión de gestión social, por ahí en la cuestión de este tipo, ya que tocaste este punto, apoyamos las gestiones de gente que a veces no tiene para el medicamento, de gente que no tiene para la consulta, de gente que no tiene para una radiografía [...] y pues molestamos a los amigos por ahí y nos echan la mano con ello (DDS/MT/ENT/1).

Otro de los aspectos que sobresalen es la inexistencia de manuales de procedimientos a nivel interno que permitan canalizar a las personas que llegan a solicitar algún tipo de servicio. Lo anterior se puede comprobar ya que al no existir un plan o programa específico de atención los ciudadanos que se acercan son canalizados a otras instituciones, donde hay algún “amigo” o conocido para que brinde la atención respectiva.

El servicio público a la ciudadanía tiene un seguimiento para evaluar si la petición que se solicitó a otra institución funcionó o no. Sin embargo, no hacen una evaluación de impacto ni tienen alguna línea telefónica de atención ciudadana en la cual exista el compromiso de verificar si efectivamente se resolvió el problema.

Sí llevamos por ahí un registro de toda esta gente que en un momento dado se acerca a la dirección y la canalizamos y llevamos registrado todo, a qué dirección, quién nos proporcionó la ayuda. Más que nada a veces son labores de gestión social que se hacen con hospitales, con el DIF, con instituciones que nos apoyan. Se le brinda seguimiento, se le da un seguimiento, porque tenemos domicilio, teléfono y se evalúa si funcionó o no funcionó (DDS/MT/ENT/1).

Se lleva un registro pero no existe un programa de seguimiento y evaluación para tal labor; en toda la administración no hay una Secretaría de Control, Seguimiento y Evaluación que permita a través de la utilización de una metodología clara y objetiva conocer el impacto de la intervención.

Aunque durante varias entrevistas que se realizaron con el funcionario no hubo una respuesta puntual respecto al concepto de descentralización, sí mencionó que este proceso busca en primera instancia que el servidor público tenga mayor contacto con la gente para mejorar la atención. Sobre el tema, el entrevistado expresó: “yo pienso que sería el estar más en contacto con la gente y facilitando las cosas. El brindar una mejor atención” (DDS/MT/ENT/1).

Con relación al conocimiento del proceso de descentralización se parte de una idea general de los fines de la misma, lo cual debe comprometer al funcionario al

conocimiento del marco jurídico que tiene que ver con el sector donde se desarrolla la función pública. Por ello es importante verificar qué tanto se conoce una de las leyes que facultan a los gobiernos locales en materia de desarrollo social, esta es la Ley General de Desarrollo Social. El funcionario mencionó: “que la conociera de acá de cerca sería... Pero si la hemos leído por ahí y contamos con ella” (DDS/MT/ENT/1).

Asimismo indicó que el desarrollo social es una actividad que no se realiza con fines políticos: “no... yo siento que no debe ser en ningún momento, no es bueno porque tú sabes que estamos para servir a toda la ciudadanía sin distinguir de colores. Afortunadamente hay una administración donde hay cinco fracciones de diferentes partidos políticos y entonces se trabaja para todos” (DDS/MT/ENT/1).

Uno de los aspectos que se repite de forma continua es la situación que viven los ayuntamientos respecto a los tres años de gobierno y las limitantes que se tienen como producto del periodo de tiempo, lo que afecta su capacidad de acción a través de planes de largo plazo. Sin embargo, cuando se considera dicha limitante se pueden plantear programas hasta ese tiempo. Al respecto comentó:

Si haces una buena planeación y teijas unas metas que son alcanzables ¡Sí! Todo depende de la planeación que se tenga. Aquí tenemos una planeación para alcanzar esas colonias que te digo por ejemplo “Recordando el ayer” y tenemos una planeación también para los huertos escolares [...] ahorita estamos en preescolar, entraremos después en la educación primaria, pero ya está planeado, ya está el cronograma hecho de aquí a que termine la administración. Y con respecto a que si alcanza, yo te digo que no alcanza la transformación, si sería bueno irle revisando eso en un momento dado, hacer administraciones un poquito más grandes tal vez de cuatro años, tal vez. Pero si se programa y se planea bien y te pones unas metas de corto alcance si puede, si se cumplen (DDS/MT/ENT/1).

También destaca lo relacionado a las capacidades locales y la dependencia hacia los recursos federales. El ayuntamiento de Ciudad Madero sólo capta en promedio 20% del total de sus ingresos a través de impuestos, derechos productos y aprovechamientos (véase anexo 9). Se puede decir que si bien la descentralización busca el desarrollo de la eficiencia, ésta será posible si se acompañan de modificaciones estructurales en los gobiernos locales.

Derivado de lo anterior, para el municipio de Ciudad Madero, encontramos que:

1. Durante el estudio sobre el municipio de Ciudad Madero se encontró un débil vínculo entre las acciones que se enuncian en el PMD y los programas que se aplican. Esto se debe a diferentes motivos, entre los que destacan las capacidades profesionales de los funcionarios, la estructura administrativa y las herramientas con las que cuentan, como pueden ser la inexistencia de manuales de

procedimientos. Por último, las capacidades económicas también inciden, ya que por lo regular las áreas destinadas al desarrollo social pasan a un segundo plano por lo que trabajan sus programas sin presupuesto, lo que las lleva a operarlos mediante patrocinios. Lo anterior contrasta con los hallazgos encontrados por varios investigadores, entre los que destacan Díaz (2002), Inostroza y Martínez (2002), Cabrero (2000, 2003, 2004), Guillén (2000, 2003, 2004), entre otros.

2. Las prioridades del desarrollo social del ayuntamiento se relacionan con el fomento a la cultura y la recreación, así como a la búsqueda del fortalecimiento de la identidad local.
3. Respecto al proceso de descentralización, se concibe como un proceso que busca que la administración local esté más de cerca con la gente, para así poder servirle mejor.
4. Es necesario considerar las formas como se organizan las administraciones locales, ya que una donde se amplíen los niveles directivos puede hacer más tortuosa la toma de decisiones, lo cual puede limitar las capacidades operativas del ayuntamiento.
5. Es necesario considerar los aspectos técnicos y operativos que tiene la administración local, a fin de poder captar más recursos por la vía fiscal, ya que la fuerte dependencia hacia los fondos federales limita su autonomía así como las capacidades de respuesta. Lo anterior lo podemos contrastar con el planteamiento de Cabrero, respecto a la capacidad de captación de recursos fiscales de manera autónoma, llegando a manifestar que “la gran mayoría de los municipios (75%) reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado” (Cabrero, 2003: 165).
- 6) Por último, se encontró la inexistencia de entidades que den seguimiento, control y evaluación a las labores que desarrolla el ayuntamiento, a fin de monitorear tanto el proceso como el impacto de la función pública, lo que permitiría alcanzar mejores niveles de eficiencia. Esto evidencia la carencia de unidades administrativas en estas áreas básicas de los ayuntamientos.

Capacidades locales de los municipios de estudio en Nuevo León: casos de San Nicolás de los Garza y General Escobedo

La zona noreste del país es considerada como un polo de desarrollo, derivado de la diversidad de actividades de carácter industrial que se han establecido en la localidad, y en la cual el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) es una de las más

representativas por el asentamiento de la industria del acero, la cervecera y metal-mecánica, entre otras.

El AMM es una zona que congrega cerca de 85% de la población del estado de Nuevo León, cuya metrópoli es integrada por varios municipios, entre los que se encuentran Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina, General Escobedo, Apodaca, Cadereyta, Ciudad Juárez, Guadalupe y García, entre otros. Por otra parte, es un centro de atracción importante no sólo porque se asienta la mayor parte de la población del estado, sino por la atracción de flujos poblacionales de diversas zonas del país, principalmente del centro y norte.

Aunque el AMM es reconocida por el nivel de bienestar, derivado de su dinamismo económico, al introducirnos más en el conocimiento de los sectores que la integran, esta afirmación no es generalizada, ya que se compone por un grupo de municipios cuyos niveles de desarrollo no son homogéneos; mostrando marcadas diferencias en el plano económico, social, ambiental y cultural. Cada municipio mantiene una dinámica particular, ya que como área conurbada comparte problemas relacionados con el uso del agua, transporte, seguridad pública, manejo de residuos sólidos y temas ambientales, entre otros; pero al interior de cada localidad, los problemas de su desarrollo registran particularidades.

Además, existen algunos municipios que interactúan entre sí más que otros por compartir líneas limítrofes o bien, por contar con mayores coincidencias en algunos elementos, como pueden ser el aspecto cultural, el político e inclusive el ambiental.

En este contexto se han considerado los municipios de San Nicolás de los Garza y General Escobedo para este trabajo. Se seleccionaron porque son entidades urbanas, con indicadores de desarrollo y marginalidad similares a los ya analizados en Tamaulipas y también debido a la disposición de los funcionarios públicos de los municipios de estudio en este trabajo.

Para iniciar, se abordará el municipio de San Nicolás de los Garza y después el de General Escobedo. La información es producto de entrevistas y otras fuentes, como el PMD y algunos informes financieros, así como diversos documentos que se han obtenido de las páginas de internet de los ayuntamientos de estudio.

Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León

El gobierno de San Nicolás de los Garza (SNG) está integrado por un presidente municipal, dos síndicos y 17 regidores. La administración local está gobernada por el Partido Acción Nacional (PAN). El presidente municipal y la mayoría de los miembros del cabildo pertenecen a este partido político.

El ayuntamiento ha estado manejado por alcaldes de extracción panista desde 1994, lo que le ha dado una fisonomía específica a la administración debido a que ha tenido tiempo suficiente para establecer y desarrollar acciones, así como para formar redes de participación ciudadana de corte institucional, lo cual les ha permitido poner en marcha programas de corte social y de otra índole.

Un elemento que ha fortalecido lo anterior es que el municipio tiene características muy específicas, el secretario de Desarrollo Social destaca:

La experiencia que yo tengo al menos aquí en San Nicolás, es importante mencionar que San Nicolás es el segundo municipio más pequeño del estado de Nuevo León, territorialmente hablando. Sin embargo es el más densamente poblado hablando de desarrollo urbano. San Nicolás tiene muchas cosas a favor, por ejemplo no hay una colonia irregular, la última que había se regularizó, por así decirlo, hará cuatro o cinco años. No tenemos áreas de extrema pobreza, zonas de alto riesgo, como pueden ser cañadas, ríos, montañas, no las hay. Entonces eso para el bien del municipio crea un estatus muy uniforme [...] ¡Claro! guardando sus debidas proporciones, hay zonas más necesitadas que otras, pero ya está urbanizado el 99% es decir está pavimentado el 99%. Todo mundo tiene drenaje, luz, agua; es una ciudad más o menos homogénea. Entonces lo que queda es mejorar los servicios imprimiéndoles algún 'plus', dándoles calidad en los servicios (SDS/SNG/ENT/1).

El municipio de SNG es una entidad cuya fisonomía social es muy homogénea, es importante señalarlo debido a que a partir del diagnóstico o idea que se hacen las autoridades locales es que se establecen planes y programas de acción en el plano social. De acuerdo con lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), los principales ejes rectores se concentran en cinco puntos que son: 1) municipio con visión a largo plazo; 2) seguridad pública que garantice tranquilidad a los nicolaítas; 3) mejoramiento vial y reordenamiento urbano de la ciudad; 4) desarrollo económico y transparencia, y 5) desarrollo social y fortalecimiento de la familia.

De los ejes rectores en los que se finca la acción gubernamental en los aspectos sociales aparece el que está dirigido al desarrollo social y fortalecimiento de la familia, cuyo objetivo se enuncia de la siguiente manera:

Una fuerte orientación a la participación ciudadana y al arraigo del orgullo nicolaíta, deseamos que identifique a cada una y uno de los ciudadanos que habitamos en esta gran ciudad. Jóvenes, mujeres, personas con capacidades diferentes, abuelos, niños y hombres serán inspiración de trabajo para este gobierno, pues solo a través del mejoramiento de su calidad de vida podemos decir que hemos hecho bien el trabajo.

Trabajaremos en mejorar la salud, promover el deporte, consolidar los espacios para la mujer y los jóvenes, pero sobre todo trabajaremos por estrechar de manera muy especial los vínculos de fraternidad, aprecio y valores de nuestras familias nicolaítas (Gobierno municipal de San Nicolás de los Garza, 2007: 27).

Dentro del objetivo de la administración se mencionan los segmentos de población a los que se dirigen los beneficios de los programas, como son mujeres, niños, personas de la tercera edad y con capacidades diferentes; también se hace alusión al sector salud, educación y el deporte.

Una vez identificados los ejes rectores y el objetivo general de desarrollo social, es necesario enunciar los objetivos específicos y programas que están inscritos en el PMD, éstos, además de ser numerosos, incluyen varios sectores. Los principales programas son: 1) Participación Ciudadana; 2) Atención de calidad y en el menor tiempo a las peticiones de los nicolaítas; 3) Promoción del Arraigo Nicolaíta; 4) Mejoramiento de la Infraestructura Educativa; 5) Mujer Nicolaíta Productiva; 6) Desarrollo Cultural; 7) Salud de la Mujer; 8) Esparcimiento y Recreación de la Mujer; 9) Derechos Humanos; 10) Desarrollo Integral de la Mujer; 11) Más Oportunidades para la Mujer; 12) Salud Pública Municipal; 13) Psicología y Asistencia Social; 14) Personas con Capacidades Diferentes; 15) Centros Comunitarios y Tercera Edad; 16) Promoción del Deporte; 17) Jóvenes con Oportunidades; 18) Participación y Solidaridad Juvenil; 19) Jóvenes con Valores, y 20) Apoyo Jurídico a las Familias Nicolaítas.

Son diversos y muy variados los programas a través de los cuales se atiende el desarrollo social en el municipio, lo que nos lleva a indagar de manera directa cuál es su estructura administrativa y organizacional para hacerlos operativo y eficaces.

El secretario de Desarrollo Social, a quien se le realizaron varias entrevistas, expresó contar con varios años de experiencia en puestos de la administración pública municipal: "sí, en la administración pasada estuve como secretario de Educación Cultura y Deporte y en la administración 1997-2000 como director de Deportes" (SDS/SNG/ENT/1).

Esta persona comentó que durante el transcurso de la presente administración hubo la fusión de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte con la Secretaría de Desarrollo Social, haciendo de esta última una entidad muy grande, tanto en el número de plazas como de funciones a desarrollar.

Es una de las diez, 12 secretarías que tiene la administración y está integrada por las Direcciones de Deportes, la Dirección de Cultura, la Dirección de Educación, la Dirección de Salud Pública, la Dirección de Desarrollo Social, la Dirección de Fomento Económico y la Coordinación General de Atención Ciudadana. Esa es la estructura como se compone la Secretaría de Desarrollo Social. De hecho, a mediados de esta administración se fusionó con otra secretaría que era la de Educación, Cultura y Deporte, se fusionó con esta secretaría y quedó una sola (SDS/SNG/ENT/1).

Dentro de la estructura administrativa de la secretaría se encuentran asignadas seis direcciones y una coordinación de atención ciudadana. Destaca el peso signifi-

cativo que tiene la secretaría en la administración municipal, ya que integra las direcciones del sector social consideradas básicas, como la educación, salud, cultura y deporte; y las de fomento económico, lo cual tiene que ver con empleo, ingresos remunerados e inversión productiva en la localidad.

Esta situación ocasiona dificultades administrativas que se presentan debido a una estructura compleja, solamente la Dirección de Desarrollo Social se integra por 34 plazas. El entrevistado mencionó:

Sí, somos 34 personas que estamos aquí. Se compone de la dirección, jefes, jefas de departamento, este [...] jefas de coordinadoras que son dos, para hacer los grupos para poder trabajar el municipio en dos zonas, que son la oriente y la poniente. El personal de oficina, chóferes y sobre todo también hay un apartado que es el de PAC (Programa de Acción Comunitaria), son las personas que nos hacen los proyectos (DDS/SNG/ENT/1).

También se cuestionó al entrevistado sobre la capacitación del personal, que permita establecer estrategias de coordinación y comunicación para evitar la duplicidad de funciones y si cuentan con los esquemas de coordinación que permita darle seguimiento, control y evaluación a las acciones que se desarrollan:

Hay dos vías, la primera es la que establece y determina la propia Dirección de Capacitación, con estos cursos genéricos que les comentaba hace rato, donde se involucra desde el alcalde hasta el compañero de barrido manual. Todo mundo pasamos por esta preparación, esta identidad y, que inclusive tiene la característica de que no vamos todos los de un departamento. Estamos programados en distintos días para ir integrándonos con gente de otro departamento, esa es una vía. En la otra existen áreas certificadas de calidad en el municipio, al tener quiero decirte, están bajo el esquema o formato ISO-9001 versión 2000. En el caso de las Secretaría de Desarrollo Social existen tres áreas certificadas, una es la Coordinación de Atención Ciudadana, otra es el programa de "Deporte para Todos" y el tercero es el de salud. Entonces la propia norma de calidad, esto en la Secretaría de Salud, hay otras secretarías que también tienen lo propio. Pero en el caso de la de normas de ISO hay por urgencia una detección de necesidades de capacitación, donde hay una evaluación trimestral, una evaluación personalizada y vemos la necesidad de cada uno de nosotros en esa función, aparte del bagaje o de tronco común es para todos de capacitación, para poder certificarnos hay una capacitación más específica (SDS/SNG/ENT/1).

El contar con esquemas de evaluación, producto de certificar procesos administrativos, bien sea por la norma ISO o por cualquier otra, lleva a los funcionarios a pensar en la necesidad de elaborar programas que permitan ser evaluados que generen información y suficientes resultados para que se le dé el seguimiento necesario. Aunque dicha práctica de certificar es común en las organizaciones privadas, ésta se

ha ido incorporando cada vez más a las funciones gubernamentales, no sólo de algunos gobiernos locales sino incluso de los estatales así como de algunos procesos de la administración federal. En este marco, durante el año 2007 el municipio de San Nicolás de los Garza creó el Instituto de Planeación y Desarrollo Municipal. Dentro de la estructura de éste fue creado el Consejo de Evaluación Municipal. Este consejo tiene entre sus funciones elaborar y mejorar la metodología para la evaluación del desempeño de la administración, además de efectuar la evaluación de dicho desempeño.

Asimismo, es importante que en la elaboración de los programas se considere la participación ciudadana, ya que a través de ésta se legitima el ejercicio de gobierno. Al respecto, se encontró que:

Bueno [...] Precisamente el fomento de una cultura de participación ciudadana, donde a través de diversos programas la gente organizadamente se involucre en las tareas de gobierno, decide junto con el gobierno. Eso es fundamental y decisivo en esta administración, porque hemos visto los logros positivos que se han obtenido en algunos programas que ya comentaremos más adelante. Pero eso sí, es decisivo fomentar la participación junto con el gobierno en las decisiones de gobierno (SDS/SNG/ENT/1).

Así la administración de este municipio ha fomentado la participación ciudadana por diversos motivos, entre los que destacan tres: el primero sirve para legitimar el ejercicio de poder y crear una cultura democrática más sólida; el segundo, a través de la participación ciudadana agenciarse de recursos para el desarrollo de proyectos comunitarios; y en tercer lugar, para crear una red de participación ciudadana de corte institucional con fines no sólo administrativos sino con miras a establecer mayor identidad ideológica partidista en la comunidad.

La publicación que se hace es básicamente cuando se realizan los informes anuales de la administración o algún reporte extraordinario, donde se le comunica a la gente las acciones que se han hecho; pero no tanto porque las haya hecho el gobierno sino porque gracias a la participación de ellos se realizaron y se lograron tales cosas. Porque aquí, por ejemplo, alguien quiere recordar su entorno, pues es su casa, por ejemplo que quiere remodelar su plaza aquí el programa de PAC —Programa de Acción Comunitaria— establece que los ciudadanos aportan el 50% de la remodelación y, se empieza a remodelar, entonces ahora quiero juegos, ahora quiero canchas, ahora quiero bancas, se hace si participa la gente. Nosotros a través de un área técnica sugerimos un proyecto arquitectónico y lo costeamos, regresamos con el comité del PAC —esta es la plaza que ustedes nos están pidiendo, que lleva bancas que lleva esto, cuesta tanto, a ustedes le tocaría tanto— cuántos vecinos son, les tocaría de tanto, de 200 pesos, 500, de mil según sea [...] no pues lo queremos más grande, lo queremos más pequeño, ya se reajusta hasta que están todos de acuerdo [...] qué ha propiciado esto, que la gente cuide más la plaza, que la gente esté al pendiente [...] si

ven a alguien dañando o pretendiendo dañar pues ya intervienen inmediatamente [...] eso nos ha servido bastante, la participación de la gente (SDS/SNG/ENT/1).

Referente a los planes y programas que desarrolla la secretaría, éstos son muy variados; sin embargo, los recursos para atender a la población en pobreza extrema no son significativos. De hecho, el municipio empezó a contar con un padrón de beneficiarios para el programa Oportunidades apenas en el año 2004. Respecto a los principales programas con que cuenta la administración, éstos se pueden clasificar en tres niveles. El primero de ellos tiene que ver con la participación y atención ciudadana, por ejemplo:

Bueno [...] hay muchos, hay muchos, pero hay uno de ellos [...] el principal diría yo que es éste, insisto que es el de “Línea Directa” que forma parte de un sistema que se llama “Atención Ciudadana”. Este sistema es el que permite a la gente sentir al gobierno cerca [...] no sentir “pues oye ganó el alcalde y allá está y, pues quien sabe si lo vuelva a ver, a lo mejor en la tele” [...] esto permite que el ciudadano se sienta cerca de la autoridad, se sienta con confianza de decir “oye pues, hay un bache en mi cuadra; no prende la luz; no pasa la policía; no pasa la basura” [...], cuando suceden esas anomalías tienes esa oportunidad que la gente [...] hemos palpado que la gente se siente bien, por ello acude todos los miércoles (SDS/SNG/ENT/1).

También hay un programa que se llama CIAT (Centro Integral de Atención Ciudadana) que está instalado en el municipio donde la gente al llegar se le recibe, se le atiende de la mejor forma, se le toman sus datos y se le lleva hasta la silla del funcionario que le va atender, con un compromiso previo de que en 72 horas él va a tener respuesta de su solicitud. Hay otra área también que es de Servicios Públicos, con el número 072 sobre los servicios básicos. Hay un compromiso y está certificado que tenemos que cumplirlo, sino estamos en problemas [...] ahí son 48 horas para resolverle, entonces, lo que es atención ciudadana para mí es uno de los más importantes (SDS/SNG/ENT/1).

En este primer grupo de programas, el objetivo es la atención directa a la ciudadanía con el fin de establecer contacto directo con ellos y resolver los asuntos de manera particular; además de establecer una red institucional de participación que puede ser esgrimida para diversos fines que el ayuntamiento en su momento disponga. Parte de esta estructura la expone el secretario de la siguiente manera:

Sí, primeramente para poder tener contacto con ellos hay una estructura ciudadana que se establece en cada una de las 465 colonias que tiene el municipio, a través de un comité. El comité del PAC [Programa de Acción Comunitaria], este comité lo forman miembros de la misma colonia, nosotros propiciamos a través de un programa determinado que se integren [...] vamos a juntas y los integramos. Estos comités, que pueden ser integrados

por máximo 10 personas, pues deciden, ven las necesidades que tiene su colonia y nos la hacen ver y son los encargados también de detectar qué tipo de necesidades [...] “pues, que la señora x, de tal calle, de tal casa, está en esta situación, vive sola, sus hijos no la visitan y” [...] ahí entra la gente del DIF hacerle una visita; la gente de trabajo social, la gente de servicio social y son los que de manera conjunta con nosotros pues llegamos a estas personas, ¡verdad! [...] ahí hay una aportación, un trabajo en equipo de los comités de PAC. Hay otros comités de la misma colonia, pero se les denomina comités de Seguridad, esos son promovidos por la Secretaría de Seguridad con la única finalidad de estar al pendiente, de vigilar el problema de la inseguridad, los robos, de las pandillas, tienen apoyo de tecnología del programa que le llamamos “Código Azul”, donde es un código inteligente que está conectado directamente a la central, en caso de alguna contingencia de seguridad, pero ese mismo comité hace las veces pues de supervisor en general. Hay otros comités que son los delegados municipales anteriormente llamados en San Nicolás y en muchas ciudades “juez de barrio”, ya no existe la figura de juez de barrio en San Nicolás. Desde esta administración se cambió todo el proceso y ahora se le denominó delegado municipal. Es el representante del municipio en la colonia pues es el que atestigua, el que todo mundo lo conoce, también, es la primer instancia para el contacto con el gobierno. Pues entonces los comités del PAC, los comités de Seguridad y del delegado municipal es una estructura de contacto directo con la ciudadanía. Hay otro tipo de comités secundarios como son los comités deportivos. También tenemos comités deportivos que son los que buscan tener ocupados a los jóvenes, de promocionarlos en el deporte y ellos también nos ayudan, es un estructura con la que contamos nosotros (SDS/SNG/ENT/1).

Además de la estructura de participación ciudadana que ha desarrollado la administración a lo largo de casi 15 años de estar al frente por el mismo partido político, la red de participación les ha servido para diferentes convocatorias, por ejemplo:

En el área de deportes vemos que es una ciudad muy participativa en ese rubro. La gente gusta de hacer deporte, hay una infraestructura deportiva muy importante. En San Nicolás hay 14 unidades deportivas, donde acuden un promedio de 2 500 personas a 4 mil diarias. En cuanto a la organización deportiva tenemos la liga de fútbol soccer más grande del país, reconocida por la Federación Mexicana de Fútbol, por ejemplo, donde todos los sábados y todos los domingos están practicando entre 15 y 20 mil niños y jóvenes, producto de que la gente está en una segunda etapa, ya resolvió sus necesidades primarias y ahora está buscando otras opciones en que ocupar su tiempo (SDS/SNG/ENT/1).

En el diagnóstico de la administración local no existe un número considerable de personas que vivan en condiciones de pobreza por lo que centran la acción pública, en materia de desarrollo social, a proporcionarle un “plus” en los servicios e infraestructura pública. En el caso de la detección de las personas en tal situación, es canalizada al programa Oportunidades. Al respecto, el funcionario comentó:

... sí la hay, eso lo estamos trabajando de la mano con la Delegación Nuevo León de la Secretaría de Desarrollo Social, quienes las catalogan como polígonos. Esas áreas de extrema pobreza que son pocas aquí en San Nicolás, donde el contacto o el apoyo que hemos tenido para pedir es la coordinación en sus tareas para el programa Oportunidades, por ejemplo: para acercarlos, coordinarlos, de hecho en nuestras instalaciones con nuestro personal nos hemos acercado, tenemos una cada mes y vamos un poco ahí ayudándoles en el sector oriente. Habrá unas cuatro o cinco colonias, que están en esa situación (SDS/SNG/ENT/1).

De acuerdo con la perspectiva del funcionario público el problema de pobreza no es prioritario, por lo que sería interesante ver la forma de cómo se considera el desarrollo social por parte del secretario de Desarrollo Social del municipio.

...decimos desarrollo social y pensamos en la gente que en su casa no tiene piso, la gente que no hace tres comidas al día, la gente que no tiene trabajo, pensamos en los niños desnutridos, pensamos en el que no va a la escuela, que no tiene trabajo [...] pero el desarrollo social, desde mi punto de vista no es sólo eso, ahí yo creo que tendríamos que ver un panorama más completo, porque también es importante el desarrollo social en la gente que puede superarse, que puede hacer una maestría, que puede hacer un doctorado, que tiene que tener su carrera. Tendríamos que emplearnos a esas áreas de mejora comunitaria, de mejora de regulación de reglamentos, porque hoy por hoy, la deficiencia que encontramos en los problemas sociales, es por falta de aplicación de reglamentos, robos, asaltos, etcétera (SDS/SNG/ENT/1).

En un segundo grupo de programas están los que se pueden considerar de fomento al empleo, cuyo objetivo es crear capacidades en la gente, con el fin de que a través de la capacitación se puedan incorporar al mercado laboral mediante la práctica de un determinado oficio. Al respecto el entrevistado señaló:

...tenemos un programa que se llama "PAC O'aprendas". Este programa consiste en que tenemos equipadas cinco cajas de tráiler llamamos "trailas", la mitad está equipada con área para capacitar en corte de cabello, llamemos belleza, y la otra de corte y confección. Entonces acudimos a las casas, a las colonias, les damos tres meses capacitación a las amas de casa. El sábado pasado tuvimos la graduación de la séptima generación de esta administración. Ya llevamos 2 500 amas de casa capacitadas y eso ayuda en dos vertientes: una, que la ama de casa, de que se quede en su casa con la problemática normal a que esté ocupando su tiempo libre, lo han manifestado ellas y les ha servido inclusive en su desarrollo personal, en su autoestima, se sienten más valoradas, se sienten que valen más ahora porque tienen una herramienta y te dicen "ya le cortamos el cabello a nuestros esposos, nuestros hijos y ya nos estamos ganando un dinerito para nuestra casa". Las que se capacitan en confeccionar ropa ya les hacen los uniformes a sus hijos. Ellas mismas

presumen su ropa que se hacen. Nos enseñaron un vestido que les costó 45 pesos la tela y el material, cuando si lo compraran, lo comprarán en 350 pesos. Entonces es un ahorro, por un lado, en la economía un aporte muy importante [...] y aparte el desarrollo social y de bienestar para la persona (SDS/SNG/ENT/1).

Mediante estos programas se pretende que en un futuro se llegue al autoempleo para poder tener mejores condiciones de ingreso.

Por último, el tercer nivel de intervención es en programas más especializados que tienen el objetivo de brindar asesoría a personas que ya recibieron capacitación y desean continuar con una formación más específica, con el fin de contar con un mayor nivel de especialización.

Hay otras dos etapas de este programa posteriores. Una se llama “Escuela PAC Q’ aprendas”, que cualquiera de las que se capacitan ahí, que tengan aspiraciones de convertirse en microempresarias o de conocer más, simplemente van a un segundo nivel, donde tienen otro tipo de preparación, de ahí hay otro más y último, que tenemos un clúster textil en San Nicolás, donde ya se le da otro tipo de capacitación, no solamente técnica, sino ya de administración, de contabilidad, de manejo de recursos [...] inclusive de importación y exportación [...] estamos hablando ya de un nivel ya para hacerlas empresarias, entonces ese programa en conjunto son uno de los más importantes, hablando del apoyo o de la penetración social (SDS/SNG/ENT/1).

Además de proporcionarles mayor nivel de especialización en el manejo de una actividad, el objetivo central es fortalecer la cultura empresarial y así cerrar el ciclo de capacitación.

Para el desarrollo de los anteriores programas es importante considerar dos elementos fundamentales. Por una parte el relacionado con los recursos económicos que capta el gobierno local, ya que de ello depende en cierta forma la capacidad para llevarlos a cabo. Por otra, los recursos humanos. Respecto al primero de ellos, al igual que muchos otros municipios del país, depende de manera significativa de los recursos provenientes de la federación, ya que estos fondos representan casi 55% del total de los ingresos en promedio. En tanto, los recursos propios —generados a través de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos— representan cerca de 30% del total, los cuales resultan insuficientes para poder establecer una total y cabal autonomía en cuanto a los programas de desarrollo.

Respecto al segundo aspecto, se ha buscado en primera instancia la permanencia del personal municipal, ya que por lo regular es despedido al momento de cambiar la administración, recontratando a nuevos funcionarios y personal en general, con criterios en los que sobresalen los elementos de orden político, de amiguismo y

compadrazgo. Con respecto al actual gobierno local la permanencia se ha debido al trabajo, producto de un estudio que se dio a través de un despacho externo para detectar cuáles eran los perfiles del personal y cuál pudiera ser el mejor espacio donde desarrollar sus potencialidades. Al respecto se comentó:

Pero insisto, San Nicolás es un caso atípico, no por que se tengan que considerar [...] es parte de sus características, es atípico, no hay grandes desniveles. Pero sí, en este caso, las últimas tres administraciones han sido preparadas al grado de que por ejemplo, de la administración pasada está el 90% del personal incluyendo primer nivel, permanecemos en la administración, lo cual, pues impidió el empezar de cero. Antes de empezar la administración ya se tenían las debilidades o carencias de cómo se estaban llevando a cabo y dónde se podía ambientar. Yo quiero pensar positivamente que los próximos que van a dirigir el municipio también harán lo propio. En esta administración me tocó, por ejemplo, de que antes de empezar la administración, a todo el que aspiraba a formar parte de la misma, de cualquier puesto superior: secretario, director, coordinador, tuvo que pasar por un sistema de reclutamiento como si fueras a entrar apenas al municipio. Trabajadores, gente que no estaba, todos pasamos por un despacho externo donde se nos hicieron una serie de test y de exámenes, de entrevistas y nos valoraron. Y ya le dijeron al futuro alcalde [...] bueno éste tiene este perfil, éste tiene este, éste tiene este [...] y es como operó, de tal manera que éste apoyó el profesionalismo o la innovación [...] se dejó a un lado el famoso amiguismo, compadrazgo. Se hizo un estudio profesional externo, repito, al cual a cada uno pues ya nos dieron alguna ubicación (SDS/SNG/ENT/1).

Lo anterior resalta la importancia del servicio civil de carrera, ya que puede ser un factor que aglutine experiencias que puedan influir en la eficiencia de las funciones. El riesgo que se pudiera presentar es que si no se hacen las evaluaciones pertinentes, claras y objetivas del personal, se pueden arraigar una serie de vicios que pueden entorpecer la función pública.

Respecto a las relaciones intergubernamentales, como un factor que influye en los mecanismos de coordinación entre el gobierno del estado y el municipal para agenciarse de recursos, comentó que tiene que ver en cierta medida con los tipos de gobierno que hay en ese momento, ya que según su experiencia ha podido percatarse de lo siguiente:

...en este caso francamente ha sido un poco parca, en el sentido que siento yo que ha prevalecido algo con respecto al origen partidista de donde emerge la administración [...] sin pretender comparar como nos tocó la administración pasada, que era otra administración estatal, de corte panista pero ha sido parca [...] ha sido muy respetuosa eso sí y sí nos hemos integrado con programas de ellos y viceversa. Tal vez esperaríamos, yo he escuchado al alcalde o a otros servidores que han escuchado que esperaban más, que

esperaban más apoyos, para seguridad y otras áreas. En lo que a mi compete yo he llevado todos mis programas que son muy internos y no he tenido pues problema alguno (SOS/SNG/ENT/1).

Por último, sobre la descentralización y al conocimiento de la Ley General de Desarrollo Social, expuso en lo que respecta al primer punto que “de lo que se trata es de estar más cerca de la gente, conocer sus necesidades y actuar en consecuencia”. Acerca del conocimiento de la ley manifestó que la conoce y que es un buen marco jurídico.

Respecto al municipio de San Nicolás de los Garza se encontró lo siguiente:

1. Es evidente que para la realización del PMD, en el cual se insertan las principales líneas de acción de la administración en turno, son importantes varios elementos de índole económico y operativo-funcional, por lo que es necesario contar con los perfiles profesionales adecuados para instrumentarlos así como de la participación ciudadana, bien sea esta institucional o autónoma. Al respecto, es necesaria la existencia de una agenda de gobierno, como las denomina Cabrero (2003b) agendas integrales, ya que el gobierno municipal se convierte en el eje articulador de las acciones de política pública y el resto de la comunidad.
2. El municipio de SNG es considerado como atípico, incluso por los funcionarios que ahí laboran, debido a varias circunstancias que dan cuenta de su desarrollo; sin embargo el que sea una entidad muy homogénea ha permitido a la administración local actuar de manera más precisa en diferentes sectores sociales.
3. La permanencia de varias administraciones a cargo del mismo partido político ha permitido darle continuidad a varias acciones de gobierno en materia de desarrollo social, con un carácter de mediano y largo plazo. Así como la creación de una red institucional de participación ciudadana, lo que se ha convertido en parte medular, incluso de permanencia en la administración para el partido político.
4. Los programas de desarrollo social que se instrumentan en la entidad no tienen como principal objetivo atender a la población en condiciones de pobreza extrema, porque no hay una población significativa viviendo en tales circunstancias, así que cuando ésta es detectada se canaliza a través del programa Oportunidades. Por otro lado, uno de los objetivos que tiene la secretaría, además de propiciar la participación ciudadana, es el proporcionarle un “plus” a los servicios públicos municipales, en beneficio de la comunidad.

5. Respecto a la descentralización, ésta se concibe como un mecanismo a través del cual se trabaja más cerca con la gente. Aunque no se habla de autonomía, en cuanto a los ingresos económicos sí es evidente que la administración depende en gran medida de los recursos que provienen de la federación. Lo anterior es un escenario común a los municipios previamente analizados.
6. Destaca que las relaciones intergubernamentales se hacen más fluidas cuando los gobiernos que se interrelacionan son del mismo partido político. Esto tiene que ver con la fuerte carga política que tienen las acciones de gobierno, lo cual en cierta forma puede tener incidencia en la eficiencia de sus funciones.
7. En la administración local ha sido importante la permanencia de personal al paso de una administración a otra, debido a que se tiene a oportunidad de capitalizar la experiencia acumulada, lo cual incide en la eficiencia de sus funciones. Lo anterior siempre y cuando se instrumenten mecanismos de evaluación del personal de manera periódica, ya que de lo contrario se pueden arraigar prácticas que pueden obstruir los resultados positivos.
8. Por último, cuando se certifican los procesos administrativos se tiende a que las dependencias generen información suficiente de manera que sistematicen sus operaciones y pueden ser evaluadas, logrando con ello detectar sus debilidades y corregirlas; esto impacta de manera positiva en la eficiencia y el desempeño de la función pública.

Municipio de General Escobedo, Nuevo León

El gobierno del municipio de General Escobedo (GE) en el estado de Nuevo León está constituido por un presidente municipal, dos síndicos y 13 regidores. La entidad ha estado gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y no se ha registrado ninguna alternancia con algún otro partido político.

La entidad presenta un perfil muy variado en cuanto a sus actividades económicas ya que registra movimientos en los tres principales sectores; por una parte, cuenta con 80 industrias establecidas y 250 micro y pequeños empresarios; un total de 616 unidades de producción rural, 69 unidades con actividad forestal, 68 unidades de recolección y 240 unidades con actividades de cría y explotación animal.¹¹

Por consecuencia, en el municipio se ha generado un flujo importante de población hacia la entidad; el resultado han sido distorsiones en el ejercicio de la

¹¹ Gobierno municipal de General Escobedo, N. L. disponible en <http://www.escobedo.gob.mx/Datos%20Gral/Economia.html>.

administración debido a la incidencia de problemas que están asociados con el crecimiento de la población, como son el desarrollo urbano desordenado. Situación que fortalece las condiciones de la población en condiciones de pobreza debido a la falta de servicios públicos, derivado del crecimiento de la demanda de los mismos.

Otra de las características del municipio es su perfil suburbano, situación que en su momento debe ser considerada en los diagnósticos que los funcionarios públicos hagan para sistematizar la función pública.

El acercamiento que se tuvo con los funcionarios de ayuntamiento se hizo en dos momentos, el primero de ellos fue con funcionarios de la administración 2003-2006, a cargo del alcalde Fernando R. Margain Santos. Sin embargo, ante la apatía de dicha administración por la investigación sólo se pudieron realizar algunas entrevistas, principalmente relacionadas con el programa Oportunidades y el Desarrollo Económico. El segundo momento ha sido a través de un trabajo más sistematizado y constante con los funcionarios de la administración actual, quienes han mostrado mayor interés. Esto se considera a fin de verificar cuáles son las experiencias que tienen los funcionarios respecto a sus funciones ante un proceso que busca proveer de mayores facultades a los gobiernos locales.

En este contexto se identifica que las principales directrices estratégicas de la presente administración enunciadas en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) son las siguientes: 1) desarrollo social y humano con sensibilidad, 2) seguridad y armonía para las familias, 3) Escobedo, polo de desarrollo económico generador de empleos, y 4) un gobierno eficiente, de calidad y cercano a la gente.

Se observa un peso relevante a la temática relativa a la cuestión social a través del empleo y la seguridad social, ya que tanto el desarrollo social, el desarrollo económico y un gobierno eficiente, conforman el eje central de la administración local.

En cuanto al contenido de la primera directriz que hace referencia al desarrollo social y humano, se despliegan en el mismo documento cuatro objetivos básicos: 1) ayuda a los grupos menos favorecidos y combate a la pobreza, 2) habitantes sanos con atención médica de calidad, 3) servicios educativos de calidad e integración cultural comunitaria, y 4) asistencia social y desarrollo integral de la familia.

De los cuatro objetivos generales se desprenden a la vez 12 objetivos particulares y 48 líneas de acción específicas, en las cuales se aprecia que la gran mayoría de ellas están financiadas con recursos que provienen de la federación debido a que son programas de corte federal o estatal. Por ejemplo, en el caso de la atención de grupos menos favorecidos y combate a la pobreza se espera hacer las gestiones a fin de obtener recursos para atender a personas con discapacidad, programa Oportunidades, Adulto Mayor, por citar algunos casos. Asimismo, a través de los recursos del Ramo 33 son financiadas las acciones que van dirigidas al sector salud

y educación. Sin embargo, también se hace evidente que las acciones destinadas al desarrollo social local están identificadas hacia sectores que tienen una relación muy estrecha en los aspectos relativos al bienestar social, ya que las principales acciones son hacia los sectores de la salud, educación, grupos vulnerables y la asistencia social.

Para el desarrollo de las tareas que figuran en el PMD, la estructura organizacional del ayuntamiento es de manera lineal y jerárquica, y las principales dependencias municipales están identificadas por una tesorería municipal, diez secretarías y cuatro direcciones.¹²

Antes de continuar con la experiencia que han tenido los funcionarios del desarrollo social del gobierno local, es importante mencionar que la administración actual en sesión ordinaria de cabildo del día 27 de marzo aprobó la iniciativa de Reglamento de la Administración Pública Municipal. Dicho documento contempla “definir las dependencias que integran la administración pública municipal; las funciones que a cada una le correspondan; su estructura; la revisión y consulta para garantizar la actualización del ordenamiento legal, así como el relativo al recurso de inconformidad”.¹³

Lo anterior es de suma importancia ya que dicha base jurídica ordena tanto la estructura administrativa como las funciones de cada una de las entidades del ayuntamiento, lo cual señala criterios que inciden en la profesionalización de las funciones al incorporar en los puestos básicos los perfiles profesionales más adecuados; así como el enunciar previamente las funciones de las unidades administrativas, lo cual se espera tenga un impacto en la eficiencia de sus funciones.

En este sentido, y entrando a la verificación de las experiencias que algunos funcionarios han expuesto, en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDS), el personal que labora en dicha entidad se ha desarrollado en diferentes sectores, pero sobresalen los del ámbito educativo. En el caso del secretario, éste se ha desempeñado en diferentes puestos tanto del sector público municipal como en organizaciones no gubernamentales. Al respecto, expuso lo siguiente:

¹² Las secretarías son: Secretaría del Ayuntamiento, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría Particular, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Servicios Públicos, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico, Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad y Secretaría de Servicios Administrativos.

Las direcciones son: Dirección Jurídica, Dirección del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Dirección de Informática, Dirección de Comunicación Social.

¹³ Consultado en la página de internet del Gobierno municipal de General Escobedo.

Yo fui presidente de un patronato y ayude a un municipio a través de una institución de beneficencia como Cáritas. Y algunos ciudadanos llevamos y digo porque fuimos el soporte jurídico, después de soporte, buscar los soportes para poder entregar recibos deducibles de impuestos con Hacienda, todos los soportes contables y todo. Este [...] y luego ya fuimos enviando gente para buscar ayuda para llevar apoyo a una población porque en el municipio no se estimula, ni se reconoce a los alumnos, por ejemplo, a incentivarlos para evitar que para que no dejen la escuela. Entonces tenemos que arraigarlos, llevamos becas, útiles escolares [...] conseguimos un camión para poder trasladarlos de los ranchos a la comunidad y llevar a la comunidad apoyos de lentes y apoyo de despensas, etcétera, etcétera. En el área de servicio público estuve dentro del ayuntamiento como secretario de ayuntamiento y como regidor del municipio de Monterrey. Dentro de la cuestión del trabajo profesional soy maestro y aparte fui dirigente de los trabajadores de la educación (SDS/GE/ENT/1).

El perfil del secretario muestra un conocimiento claro de la dinámica de la administración local, ya que expresa haber ocupado en dos ocasiones puestos directivos; sin embargo sobresale más su perfil como dirigente sindical del ramo de la educación, debido a que hay mayor coincidencia entre su preparación profesional y su vínculo con el sector educativo.

Esta administración tiene escasos meses de haber iniciado funciones al momento del estudio y se observa que uno de sus principales objetivos es establecer un marco jurídico que reglamente el funcionamiento del ayuntamiento, lo cual implica una decisión importante para lograr la eficiencia de las labores gubernamentales. El secretario manifestó:

Con el propósito de hacer un programa dentro de la administración municipal, no existe un Reglamento de la Administración Pública Municipal y lo estoy construyendo apoyando al presidente municipal para determinar las funciones de cada una de las áreas. Porque dentro del cuestionario me preguntas qué funciones, pues las que marca la ley orgánica, de la administración pública municipal, pero debe haber también funciones dentro, entonces le voy a entregar un proyecto de reglamentos de lo que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social en donde vienen la versión al proyecto, con responsabilidad de cumplir y darle atención al trabajador y al servidor público. Y como lo marca la ley, buscar atender a la comunidad que estén más desprotegidas, dando apoyo para construir programas de becas, de actividades culturales y pedagógicas, agregando los valores culturales, etcétera. El proyecto es ir a las casas más necesitadas y marginadas económicamente, esto es dentro del área de Desarrollo Social (SDS/GE/ENT/1).

Como se comentó, el reglamento ha sido aprobado y enviado para su publicación en el periódico oficial del estado. Sin lugar a dudas dicha acción sienta un precedente

dentro de la administración, debido a que se podrá contar con las unidades administrativas básicas con sus respectivas funciones.

Las principales funciones que se le asignan a la Secretaría de Desarrollo Social, y que se enuncian en el Artículo 25 del citado reglamento, van dirigidas a cuatro áreas fundamentales que son desarrollo social, cultura, deportes y salud. El funcionario expresó:

Entonces esto me ha servido para recorrer el estado y algunas comunidades del país, este [...] del mundo inclusive y vemos los contrastes. Me toca llegar a Escobedo y lo primero que encuentro es una Secretaría de Desarrollo Social y me invitan. Con él trato primero de aprender lo que hay ahí; con lo poquito que yo estudié estas áreas y lo que está cubierto para seguir sacando las ventajas que se siguen teniendo hasta ahorita. Y para eso instituímos en esta secretaría ciertas direcciones en el organigrama: Educación y Cultura, Deportes, Atención a la Juventud, Orientación Social, Derechos del Ciudadano, Salud, y la gente de Oportunidades (SDS/GE/ENT/1).

De acuerdo con el organigrama que aparece en la página de internet del municipio, así como lo ha expuesto el secretario con anterioridad, se aprecia que la Secretaría de Desarrollo Social es una de las más grandes de la administración al tener registradas seis direcciones que cubren principalmente los sectores relacionados con la educación, la cultura, el deporte, la salud y la atención a la comunidad.

El personal tiene un perfil variado, sin embargo es necesario señalar que de acuerdo con el número de direcciones asignadas a la secretaría existe un total de 88 plazas, siendo la Dirección de Deportes la más numerosa, al tener en la nómina del ayuntamiento un total de 39 plazas.

Una vez analizado lo correspondiente al PMD y la coincidencia entre el organigrama y los lineamientos establecidos en el reglamento de la administración, es necesario señalar que aun con todo este trabajo de inicio de gestión es evidente el desconocimiento puntual del área, así como la inexistencia de planes y programas de enlace entre una administración y otra, considerando que en estos cambios la rotación de personal es muy alta.

Lo anterior genera una situación estática de inicio, debido a que los nuevos funcionarios quienes fueron “invitados” a laborar en ciertas áreas inician con un proceso de sensibilización, más por la inercia que por cursos específicos de capacitación diseñados con ese propósito. Por lo tanto tienen que partir de cero y con la intención de desarrollar acciones al menos para los siguientes tres años, como menciona el entrevistado: “yo quisiera hacer nuevos proyectos de trabajo y que hagamos la planeación adecuada. Y que digamos para cumplir cuál es la parte del gobierno que tengo que cubrir para ayudar a la gente, esas áreas muy marginadas por su situación

económica es muy visible. ¿Pero qué programa puedo realizar que de beneficio?" (SDS/GE/ENT/1).

Se aprecia que existe la preocupación por desarrollar nuevos programas de arranque de administración que den personalidad a la nueva gestión de gobierno. Sin embargo, para ello es necesario contar con diagnósticos objetivos que eviten la improvisación y la pérdida de recursos económicos y humanos. Se puede decir que las áreas del desarrollo social, como muchas otras de las administraciones locales, son cubiertas sin un proceso de selección de personal, por lo que dichos puestos se dan a través de invitación personal a gente que tiene un peso significativo en las decisiones de gobierno, o bien como producto de haber realizado trabajo político en la campaña previa. Al respecto comentó: "¡Caray! No cabe duda que tenemos que profesionalizar las áreas del desarrollo social" (SDS/GE/ENT/1).

La anterior expresión muestra dos puntos importantes: el primero de ellos implica que si bien es cierto que el reglamento aprobado lleva un avance en el proceso de organización de la estructura operativa del gobierno local, la eficiencia con la que se lleve a cabo dependerá de los procesos de selección de los funcionarios, el cual debe darse buscando los perfiles más adecuados, ya que dicha situación no es un imperativo y si se hace es sólo en casos muy específicos. El segundo punto tiene que ver con la reglamentación de la administración que está relacionada con la permanencia de funcionarios cuyos resultados hayan sido evaluados de manera tal que su función haya respondido a las expectativas del puesto, bien sea a través de evaluaciones periódicas o del impacto de los programas que están a su cargo. Lo que implica ir profesionalizando la función pública, que pudiera ser la antesala de la instrumentación del servicio civil de carrera en el municipio.

Este segundo aspecto tiene que ver con otros dispositivos de importancia que implica la generación de información suficiente que dé cuenta no sólo de la aplicación de ciertos programas, sino que desde el diagnóstico se pueda dar seguimiento y en su momento evaluar su evolución. Al respecto existe sensibilidad en la Secretaría de Desarrollo Social municipal a fin de que dicha actividad se presente: "yo debo desarrollar unos proyectos y hacer los programas de evaluación y seguimiento. Si realmente estamos funcionando vamos bien o vamos mal, o de qué manera le sacamos recursos al gobierno federal o al gobierno estatal para beneficiar a la gente y a la comunidad" (SDS/GE/ENT/1).

Se piensa desde este momento en la necesidad de generar programas de evaluación y seguimiento que permitan conocer más el estado que guarda la instrumentación de acciones del gobierno municipal. Lo anterior se refuerza en el mismo reglamento, en el Artículo 25, en lo concerniente al desarrollo social (apartado vi), que establece "llevar a cabo actividades que permitan conocer, evaluar y diagnosticar la problemática de la comunidad, y canalizar o, en su caso, darle el debido seguimiento a la misma".

Dicho apartado establece la obligatoriedad de llevar a cabo “actividades” a fin de conocer y evaluar, una de ellas es a través de la generación de información clara, objetiva y pertinente.

Otro de los aspectos de la actual administración es que no cuenta con una red institucional de participación ciudadana. Al menos de inicio existe la inquietud para tener acercamiento con la comunidad a través de las vocales del programa Oportunidades, al respecto se expuso lo siguiente: “vamos a citar a todas las vocales, ¿cuántas son en Escobedo? ¿50, 100, 200? las invitamos a almorzar con la gente del municipio. Hacemos un almuerzo y vamos a evaluar la gente que está de vocal y vamos a sacar en particular la relación de personas ahí” (SDS/GE/ENT/1).

Se pretende tener un acercamiento con las personas beneficiarias del programa Oportunidades, así como establecer lazos operativos a través de las vocales. También se espera conocer el nivel de demanda de las personas que se encuentren en pobreza extrema, con el fin de hacer la petición pertinente o su incorporación al mismo.

Vamos a hacer la comunicación de vocal y con el juez auxiliar y el líder de la comunidad para detectar los márgenes de pobreza y ver qué persona llega que no esté dentro del programa Oportunidades, qué persona pudiera llenar el requisito y vamos a hacer la petición por oficio, ¿sí?, con un oficio en base a los procesos legales, ¿sí? Para eso necesitamos poner los antecedentes, en base a los siguientes aspectos en la ley tal, tal, tal, nosotros de municipio le enviamos para que ustedes le envíen con todas las pruebas y todos los soportes a la gente que haga la auditoria correspondiente y den la autorización para meter más gente al programa Oportunidades. Yo creo, eso es para el programa Oportunidades, ¿sí? (SDS/GE/ENT/1).

Lo anterior implica mayor acercamiento con la comunidad, aunque sea en primera instancia a través de las vocales de Oportunidades para establecer lo que en el inciso VII del Artículo 25 del reglamento de la administración local establece: “construir y dar seguimiento a los Comités Municipales para ser el enlace entre la Administración Pública y la ciudadanía”. Se inicia la conformación de una red de participación ciudadana de corte institucional.

Al igual que en los demás municipios es necesario considerar el nivel de recursos que se destinan a las diferentes áreas de la administración pública. De acuerdo con el presupuesto de egresos municipal para el ejercicio 2007, la administración pretende erogar un total de 434 342 427 pesos. Para el desarrollo social se prevé una asignación correspondiente a 10% de éstos (43 324 771 pesos), cuyo principal objetivo del gasto es para la atención de los sectores de salud, cultura y deportes.¹⁴

¹⁴ Consultado en la página de internet del Gobierno municipal de General Escobedo. <http://www.escobedo.gob.mx/Transparencia/>.

Por otro lado, la estructura de ingresos que tiene la administración muestra una marcada dependencia a los recursos que provienen del gobierno federal, dichas transferencias representan en promedio 60% del total que eroga el ayuntamiento. Por otra parte, los fondos considerados como propios —impuestos, derechos, productos y aprovechamientos— representan en promedio 30% (véase anexo 11), lo cual muestra una fuerte dependencia que incide en el diseño de programas de desarrollo local.

Respecto al conocimiento de la Ley General de Desarrollo Social como un documento jurídico que establece una serie de lineamientos, que los gobiernos locales pueden desarrollar en el ámbito social, se comentó lo siguiente: “bueno... Sí...la acabamos de bajar en estos días de internet, la ley (LGDS)... La acabamos de bajar...” (SDS/GE/ENT/1).

Como se ha comentado, las administraciones en su inicio se asientan y se sensibilizan respecto a cuáles son sus alcances y sus limitaciones. Por lo regular el primer año es de reconocimiento al área a través de la revisión de documentos que guíen a los diferentes actores al puesto que desarrollan, es por eso que se agencian de información de diferente procedencia.

Por último, con relación al conocimiento del proceso de descentralización, no se le ha dado una respuesta al cuestionamiento, por lo que se puede considerar que es poco conocido en la administración. La respuesta indica lo anterior: “qué es descentralización, es...me imagino que la Secretaría de Desarrollo Social a nivel nacional envía a cada uno de los municipios ciertas responsabilidades para aplicar los recursos a través de ciertas áreas” (SDS/GE/ENT/1).

El proceso de descentralización no se ve como un mecanismo mediante el cual el gobierno municipal pueda desarrollar una serie de actividades, debido a que es el nivel de gobierno más cercano a la población; por el contrario, aparece como un reparto de responsabilidades de una entidad federal hacia otra de diferente nivel de gobierno.

Respecto al municipio de General Escobedo, se encontró lo siguiente:

1. Al igual que otros municipios considerados como de alto desarrollo humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la administración local cuenta con la existencia de un PMD, en el cual se plasman las intenciones del gobierno en turno respecto a las diversas áreas prioritarias, entre ellas las del desarrollo social. En este caso se le da un peso significativo a los aspectos relacionados con los tópicos sociales. Sin embargo, varias de las capacidades locales se ven limitadas principalmente por motivos de índole presupuestal.
2. De las prioridades que tiene la administración local, éstas se vinculan con los sectores educación, salud, cultura y asistencia social, los cuales se exponen a

través de 12 objetivos particulares y 48 líneas de acción específicas, enunciadas en el PMD.

3. Es importante considerar que al inicio de la administración, los funcionarios viven un proceso de sensibilización debido al flujo y movilidad de personal que se da de una administración a otra, muchas veces se tiene que iniciar de cero, lo cual incide en los niveles eficiencia. Ante esta situación, la capacitación puede ser un mecanismo mediante el cual dicho proceso genere los menores costos posibles.
4. Uno de los elementos que fortalecen el proceso de profesionalización de la administración es la aprobación de un reglamento de la administración municipal. Dicho documento sienta un precedente con efectos de largo plazo, en el sentido de ordenar al número de dependencias con que cuenta el ayuntamiento y sus principales funciones.
5. Respecto al proceso de descentralización, éste se concibe como un mecanismo de traslado de responsabilidades de una dependencia federal a otra local.
6. Es necesario considerar los aspectos técnicos y operativos que tiene la administración con el fin de poder captar más recursos, ya que la fuerte dependencia de los ingresos vía transferencias limita su autonomía, así como las capacidades de respuesta hacia la población más vulnerable.
7. Para que la descentralización rinda sus frutos es necesario la existencia no sólo de un marco de regulación, sino también de otro de supervisión y de caución en lo referente al servicio civil de carrera que pudiera evitar la interrupción en los planes de largo plazo.
8. Por último, la descentralización ha sido un proceso lineal, vertical y poco entendido desde la base misma de la sociedad (ayuntamiento y sociedad en general), lo cual ha generado pocas expectativas.

Los municipios de estudio y la dimensión comparativa

Respecto a las experiencias que los funcionarios municipales han tenido durante su gestión en las áreas de desarrollo social —y considerando el vínculo que existe entre éstas y el proceso de descentralización de funciones administrativas—, en este apartado se exponen dichos hallazgos con la finalidad de analizar cómo se ha vivido dicho proceso en cuatro municipios de las dos entidades federativas estudiadas, con el fin de resaltar diferencias y las similitudes que se encontraron durante el proceso de análisis.

Los principales puntos que serán comparados buscarán cubrir los propósitos planteados al inicio de este trabajo que se centran en los siguientes componentes: el

ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), plazas y perfil, capacitación, recursos económicos, descentralización y participación ciudadana.

El ayuntamiento

Es evidente la diversidad política y los antecedentes que presenta cada uno de los municipios estudiados, salta a la vista que al menos en tres de ellos —Tampico, Ciudad Madero y San Nicolás de los Garza— ha habido alternancia de partidos políticos que han llegado a la administración local; sin embargo, los antecedentes de cada una de ellas puede hacer la diferencia en cuanto a las características que sobresalen de las entidades abordadas con anterioridad.

En el caso de Tampico, el ayuntamiento está conformado por un presidente municipal, dos síndicos y 21 regidores. La alternancia se ha dado al menos en las últimas cuatro elecciones entre el PAN y el PRI, producto del denominado “voto de castigo” que se da cuando parte de las demandas ciudadanas no son resueltas de forma satisfactoria. Tal situación ha influido para que no se concreten planes y programas de largo plazo, quedando inconclusos varios “mega” proyectos de desarrollo. Por otra parte, el que la entidad reporte niveles del ingreso no muy favorables —46.72% de la población gana hasta dos salarios mínimos— hace a la población muy vulnerable y ésta actúa de manera “clientelar” a cambio de recibir los beneficios de alguna acción gubernamental.

En el caso de Ciudad Madero, cuyo ayuntamiento se conforma por un presidente municipal, dos síndicos y 21 regidores, la alternancia se ha dado entre el PRD y el PRI. Sin embargo, el PRD estuvo al frente de la administración local durante cuatro administraciones, su arribo al gobierno no fue producto de un proceso de madurez político-ideológico de izquierda sino resultado del “voto de castigo” por la detención del líder petrolero nacional, quien en su momento ostentaba el poder político del sindicato. A raíz de su ruptura con los intereses del gobierno federal en turno, éste le cobró la factura a través de su encarcelamiento. Como resultado de ello y ante la arraigada cultura corporativa de la localidad, es como llegó el PRD al gobierno local. No obstante, lo anterior no sirvió para conformar una red de participación ciudadana consciente de las implicaciones ideológicas de izquierda, ya que se mantuvo la estructura corporativa del sindicato petrolero, que hasta nuestros días ejerce gran influencia. Cabe mencionar que dicha organización gremial ahora expresa de manera abierta su filiación al PRI.

Lo anterior ha generado un ambiente “clientelar” en cuanto a la participación ciudadana respecto a las acciones que desarrolla el ayuntamiento, considerando que

esta entidad municipal presenta bajos niveles de ingreso (34.96% de la población gana hasta dos salarios mínimos).

Respecto al municipio de San Nicolás de los Garza, en Nuevo León, cuyo ayuntamiento se conforma por un presidente municipal, dos síndicos y 17 regidores, la continuidad durante los últimos 15 años al frente del mismo partido político (PAN) ha contribuido a consolidar una red importante de participación ciudadana, misma que ha jugado un papel fundamental para la integración del ayuntamiento. La homogeneidad de la entidad, donde predominan los extractos poblacionales de clase media, ha fortalecido un grupo importante de población que no se identifica con las viejas prácticas corporativas regularmente asociadas al PRI ni tampoco lo hacen con la ideología de izquierda. Además, la entidad es una de las que mejores niveles de ingreso reporta, ya que de acuerdo con el IDH del PNUD, para el año 2005 el PIB *per capita* en dólares ajustado fue de 14 478 pesos en tanto que Ciudad Madero y Tampico fueron de 9 798 y 8 933 pesos, respectivamente. Se puede considerar que mientras más homogénea sea la población, los niveles de participación se muestran más dinámicos. Asimismo, mientras el ingreso *per capita* sea favorable, las prácticas clientelares tienden a ser menos frecuentes.

Por último, respecto al municipio de General Escobedo —en el que de forma aparente no ha habido alternancia ya que ha sido una entidad que ha estado gobernada por el PRI,— éste tiene un ayuntamiento conformado por un presidente municipal, dos síndicos y 13 regidores. Su perfil semiurbano es parte de sus características, entre las cuales sobresalen el mayor índice de viviendas con hacinamiento (48.91%) y 7.33% de las viviendas no cuenta con agua entubada, por citar algunos casos.

Tabla 6. Comparativo de ayuntamientos de los municipios de estudio

<i>Municipio</i>	<i>Tampico, Tamps.</i>	<i>Ciudad Madero, Tamps.</i>	<i>San Nicolás de los Garza, N L.</i>	<i>General Escobedo, N L.</i>
Concepto				
Cabildo	Presidente municipal (PRI), dos síndicos y 21 regidores. Ha habido alternancia entre el PRI y el PAN.	Presidente municipal (PRI), dos síndicos y 21 regidores. Anteriormente hubo cuatro administraciones consecutivas del PRD.	Presidente municipal, dos síndicos y 17 regidores. Han habido seis administraciones del PAN de forma consecutiva.	Presidente municipal (PRI), dos síndicos y 13 regidores. No ha habido alternancia.

Respecto al Plan Municipal de Desarrollo (PMD)

El PMD es el documento que marca el rumbo de la administración local debido a que ahí se plasman las principales directrices y líneas generales de acción. Es difícil encontrar algún patrón común que permita identificar las características que den cuenta del ayuntamiento y sus propósitos a desarrollar durante su gestión, sus condiciones, mecanismos y su forma de proceder. Sin embargo, se observan algunas similitudes y diferencias entre cada uno de ellos que nos ayudan a identificar algunas situaciones particulares.

Respecto a las semejanzas, se encontró que cada uno de los ayuntamientos estudiados considera al desarrollo social como una de las directrices más importantes en su administración, ya que este enunciado se presenta como una de las principales líneas de acción para la administración, lo que muestra la creciente preocupación por diseñar acciones en este rubro en sus comunidades. Sin embargo, dicho ejercicio es relativamente nuevo en los municipios estudiados, lo cual contrasta con las aportaciones que hace Guillén (2000) cuando afirma que la política social municipal tiene como uno de sus rasgos su trayectoria relativamente reciente, lo que no le ha permitido a los espacios locales desarrollar planes y programas con un carácter de largo plazo.

Por otro lado, aunque existen rasgos similares al integrar una agenda de desarrollo social, al interior de cada administración sobresalen las particularidades que se asocian a la forma como se concibe este sector así como a los perfiles de los funcionarios municipales que se incorporan a la administración pública para desempeñar cargos en esta área del ayuntamiento.

De las diferencias, al analizar los planes y programas destaca que mientras en General Escobedo sus prioridades son hacia el fortalecimiento de los rubros de salud, educación, la asistencia social y la atención a los grupos vulnerables; en San Nicolás de los Garza las principales acciones van hacia la participación ciudadana a través del deporte y el mantenimiento de la infraestructura urbana, además de ofrecer un “plus” a la ciudadanía a través del otorgamiento de servicios públicos de calidad.

En el caso de Tampico, su principal interés se centra en la regularización de la tenencia de la tierra con el fin de introducir los servicios públicos a la población más marginada, además de atender otros programas asociados a la salud y el fortalecimiento a la cultura popular a través de la participación en la organización del carnaval y las “fiestas de abril”. En tanto que el municipio de Ciudad Madero centra su prioridad en el fortalecimiento de la identidad cultural de los maderenses mediante programas como “Recordando el ayer”, “Aprende un oficio” y “Huertos escolares”, en éstos dos últimos el propósito se dirige hacia el fomento de la cultura laboral.

Lo anterior concuerda con lo encontrado por Guillén (2000), quien realizó un estudio en los municipios fronterizos de México y señala que en la implementación de la política social en los municipios el primer problema se centra en la identificación del concepto de la política social y sus contenidos y en segundo término el problema de sus actores sociales. Lo cual se puede observar en nuestro estudio, ya que cada municipio analizado expone diferentes contenidos en su PMD referente al desarrollo social.

Los municipios analizados, a su vez, realizan acciones en los sectores de educación como es el caso de la entrega de becas a estudiantes de escasos recursos así como a programas del sector salud. Esta labor por lo regular se hace a través de otras secretarías o dependencias municipales y son producto del financiamiento con fondos federales como el Ramo 33 del PEF.

Por tanto, se puede decir que el desarrollo social es un rubro de reciente incorporación en los objetivos que se enuncian en el PMD. Los municipios estudiados y la diversidad de planes y programas y sectores a atender no depende de un patrón común, más bien es producto de las diferencias conceptuales de quienes diseñan las políticas sociales en las entidades locales, como se puede observar en la tabla 7.

Puestos y perfil

Para la atención de los diversos programas que se diseñan en los espacios locales es importante conocer cuáles son los perfiles y la estructura organizacional de las dependencias que se han abierto para la atención del desarrollo social.

Se ha observado que en los últimos años ha crecido el interés de los gobiernos locales por atender a su población con planes y programas de carácter social, ya que varias dependencias son de reciente creación como es el caso de Ciudad Madero, cuyas acciones dirigidas a la cuestión social eran desarrolladas por el DIF de la entidad.

Es posible establecer que la experiencia que las administraciones acumulen son importantes para ir consolidando y profesionalizando estas áreas. Por ejemplo, en tres de los municipios estudiados su estructura organizacional está diseñada a través de secretarías, direcciones, subdirecciones y jefes de departamento; es el caso de Ciudad Madero, Tamaulipas, General Escobedo y San Nicolás de los Garza, en Nuevo León. Estas tres administraciones cuentan con seis direcciones a excepción de San Nicolás de los Garza, que tiene una Coordinación de Atención Ciudadana.

Al interior de las entidades se encontró un número diferente de plazas; por ejemplo en Ciudad Madero, la Dirección de Desarrollo Social sólo cuenta con seis plazas, cuyos perfiles de quienes se encuentran en esta dependencia tienen poca relación

Tabla 7. Comparativo del Plan Municipal de Desarrollo de los municipios de estudio

Municipio	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
Concepto				
Plan Municipal de Desarrollo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obras públicas y ecología. 2. Desarrollo social. 3. Comunicación y relaciones públicas. 4. Servicios públicos. 5. Contraloría. 6. Desarrollo económico y turismo. 7. Seguridad pública. 8. Tránsito y vialidad. 9. Educación y cultura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad, en los rubros de policía, tránsito y protección civil. 2. Educación de excelencia. 3. Derecho a la salud. 4. La mujer y su realización. 5. Recreación, cultura y deporte. 6. DJR y las organizaciones de servicio social. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Municipio con visión a largo plazo. 2. Seguridad pública. 3. Mejoramiento vial y reordenamiento urbano de la ciudad. 4. Desarrollo económico y transparencia. 5. Desarrollo social y fortalecimiento de la familia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo social y humano con sensibilidad. 2. Seguridad y armonía para las familias. 3. Escobedo polo de desarrollo económico generador de empleos. 4. Un gobierno eficiente, de calidad y cercano a la gente.
Principales programas sociales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atención a la comunidad en general. 2. Consejos de colaboración vecinal. 3. Jornadas asistenciales. 4. Copladem. 5. Programa Oportunidades. 6. Programa Hábitat. 7. Programa Vivamos mejor. 8. ITAVU. 9. Fiestas de abril. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación "Aprende un oficio". 2. Huertos escolares. 3. Fomento a la cultura "Recordando el ayer". 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación ciudadana. 2. Atención de calidad y en el menor tiempo a las peticiones. 3. Promoción del arraigo. 4. Mejoramiento de la infraestructura educativa. 5. Mujer nicolaíta productiva. 6. Desarrollo cultural. 7. Salud de la mujer. 8. Esparcimiento y recreación de la mujer. 9. Derechos humanos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ayuda a los grupos menos favorecidos y combate a la pobreza. 2. Habitantes sanos con atención médica de calidad. 3. Servicios educativos de calidad e integración cultural comunitaria. 4. Asistencia social y desarrollo integral de la familia.

Continúa...

...continuación

	<p>10. Carnaval.</p> <p>11. De fiesta en tu colonia.</p> <p>12. Descacharrización.</p> <p>13. Tarjetas de descuento.</p> <p>14. Jóvenes.</p> <p>15. "Un Doctor cerca de mí".</p>		<p>10. Desarrollo integral de la mujer.</p> <p>11. Más oportunidades para la mujer.</p> <p>12. Salud pública municipal.</p> <p>13. Psicología y asistencia social.</p> <p>14. Personas con capacidades diferentes.</p> <p>15.- Centros comunitarios y tercera edad.</p> <p>16. Promoción del deporte.</p> <p>17. Jóvenes con oportunidades.</p> <p>18. Participación y solidaridad juvenil.</p> <p>19. Jóvenes con valores.</p> <p>20. Apoyo jurídico a las familias nicolaítas.</p>	<p>- De los cuatro objetivos generales, se desprenden a la vez 12 objetivos particulares y 48 líneas de acción específicas.</p>
--	--	--	--	---

con las áreas dedicadas al desarrollo social. Además, es la primera vez que se abre una dependencia para tópicos sociales y su influencia es marginal en las decisiones que se toman en el ayuntamiento donde sobresale la Secretaría de Obras Públicas así como la de Servicios Públicos y Tesorería.

En el caso de General Escobedo se cuentan con 88 plazas y la mayoría de los perfiles se asocian con el sector educativo, ya que la mayoría son maestros de educación básica. Por otro lado, ya son varias administraciones que han contado con oficinas para atender este rubro. Cabe resaltar que la administración cuenta con un reglamento de la administración pública local aprobado en el transcurso de esta administración municipal.

La situación anterior fue identificada por Cabrero (2003) en relación a la débil profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales, ya que no cuentan con experiencia previa en la administración pública, o bien no tienen los perfiles adecuados que tengan relación con áreas del desarrollo social. Además, se robustece la idea de la estructura administrativa elemental de los dos municipios anteriores en las que sobresalen las estructuras tradicionales de gobierno, debido a que en el acceso que tuvo el personal a la administración local imperaron criterios corporativos identificados con compromisos políticos más que de eficiencia en el puesto.

El municipio de San Nicolás de los Garza es una de las administraciones que más experiencia han acumulado en estas áreas. La Dirección de Desarrollo Social cuenta con 34 plazas, distribuidas entre gente de trabajo social y administradores en general. Cabe mencionar que tres de sus procesos están certificados con la norma iso-9000, versión 2000. Esto lo podemos contrastar con lo que presentó Cabrero (2003), quien después de hacer una revisión en 141 programas municipales identificó a las administraciones con estrategias de modernización municipal, cuya administración se ajusta a la modernización gerencial. Dicha práctica se presenta en los municipios regularmente gobernados por el PAN.

Otro de los municipios de estudio cuya estructura organizacional se estableció mediante direcciones en lugar de secretarías es la de Tampico, ya que cuenta con una dirección y tres subdirecciones y un total de 28 plazas de trabajo. No es la primera administración municipal con una dependencia gubernamental como ésta. En su personal sobresale el perfil con poca relación en tópicos relacionados con el desarrollo social. Sin embargo, es un área que tiene un peso significativo en el ayuntamiento; cuenta además con una cuadrilla de trabajadores para hacer obra pública. Su estructura y estrategias concuerda con lo que Cabrero (2003) identifica como entidad con una reforma administrativa tradicional, cuyos objetivos son orientados por una visión tradicional de la administración debido a que las acciones emprendidas por los funcionarios se hacen con un alto sentido corporativo a través de los comités de participación ciudadana.

Tabla 8. Comparativo de plazas laborales en los municipios de estudio

<i>Municipio</i>	<i>Tampico, Tamps.</i>	<i>Ciudad Madero, Tamps.</i>	<i>San Nicolás de los Garza, N L.</i>	<i>General Escobedo, N L.</i>
Concepto				
Plazas laborales en los municipios de estudio.	Una dirección, tres subdirecciones. Una estructura lineal con 28 plazas. De jefes de departamento se busca que tengan licenciatura.	Una secretaria, seis direcciones; una exclusiva para el desarrollo social, con seis plazas.	Una secretaria, seis direcciones y una coordinación de atención ciudadana. Sólo en la Dirección de Desarrollo Social cuentan con 34 plazas.	Una secretaria y seis direcciones y 88 plazas en la misma.

Capacitación

La capacitación es una alternativa que permite, a quienes la reciben, incorporar elementos básicos a fin de sensibilizarse con el área y las funciones a desarrollar. Las administraciones donde el desarrollo social es marginal o bien de menor relevancia, ésta no ha sido considerada como una práctica común, tal es el caso de Ciudad Madero, ya que no hay un programa de capacitación que permita ir sensibilizado a los funcionarios sobre las áreas donde se encuentran desarrollando sus labores.

En los ayuntamientos donde el desarrollo social tiene mayor relevancia, como en Tampico y General Escobedo, se cuentan con dependencias para estas acciones, pero no contemplan un programa específico de capacitación para sus funcionarios y personal en general. Lo anterior tiene relación con lo abordado por Guillén (2004) al señalar que las administraciones municipales en el país no han introducido criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal, lo cual tiene que ver con los programas de capacitación y estímulos al personal del ayuntamiento.

Por último, uno de los municipios que cuenta con un programa institucional de capacitación es San Nicolás de los Garza. Se encontró que mientras más experiencia tengan acumulada los funcionarios en áreas de la administración municipal, más eficientes son en las labores que realizan, por lo que se da singular importancia a la

Tabla 9. Comparativo de las áreas de capacitación en los municipios de estudio

<i>Municipio</i>	<i>Tampico, Tamps.</i>	<i>Ciudad Madero, Tamps.</i>	<i>San Nicolás de los Garza, N L.</i>	<i>General Escobedo, N L.</i>
Concepto				
Capacitación	El ayuntamiento tiene un área dedicada a la capacitación; pero se ofrece poco a la dirección de desarrollo social, sólo se hacen reuniones para evaluar el trabajo realizado.	El ayuntamiento tiene una dependencia pero no hay un programa de capacitación permanente.	Sí, de manera permanente a través de la Dirección de Capacitación: cursos de inducción y de especialización en el puesto.	Al inicio de la administración no se había recibido capacitación alguna.

capacitación para ir fortaleciendo las aptitudes que inciden en la eficiencia de su función. El municipio lleva varios años certificado por una norma internacional, en la que tiene un peso relevante la capacitación.

Recursos económicos

De los factores que más inciden en el desarrollo de las administraciones municipales, además de los abordados con anterioridad, es el que tiene que ver con los recursos económicos y financieros necesarios con el fin de que los ayuntamientos puedan implementar e instrumentar planes y programas sociales de manera autónoma.

Al respecto se encontró que los municipios tienen una fuerte dependencia de los recursos provenientes de las transferencias gubernamentales (aportaciones y participaciones federales), dichos fondos representan en promedio más de 60 % de sus ingresos totales. Sin embargo, hay algunos municipios cuya dependencia es mayor que otros, por ejemplo Ciudad Madero sólo capta 20% a través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, monto que pone de manifiesto su baja capacidad para recaudar los recursos para el desarrollo de sus acciones, lo cual repercute en que muchos programas que el municipio puso en marcha tuvieron que ser patrocinados

por empresas privadas. Lo anterior tiene que ver con lo señalado por Cabrero cuando afirma con base a la ENDIM 2001 que la mayoría de los municipios (75%), reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado (Cabrero, 2003: 165).

Por el contrario, en los otros tres municipios de estudio, la captación de ingresos es de 30% en promedio. Sobresale el municipio de Tampico con 34%, lo cual sin lugar a dudas no representa un alivio económico para poder ejecutar sus programas de manera autónoma, pero al menos tiene una condición no tan severa como el caso de Ciudad Madero. Ante tal situación, algunos municipios han buscado formas de financiamiento diferentes, como en San Nicolás de los Garza que solicita la participación de la comunidad para agenciarse de más recursos para proyectos específicos.

En relación con lo anterior, Santín del Río (2004) expone que dotar a los municipios de mayores capacidades producto de la descentralización significa ampliar las libertades municipales para el manejo de sus recursos, el ejercicio de sus funciones y su autonomía local. Sin embargo, aun cuando la recaudación puede favorecer al gobierno local ésta no es suficiente para que el ayuntamiento cubra la totalidad de sus necesidades operativas. Por otra parte, si bien es cierto que los ayuntamientos han logrado captar mayores transferencias de recursos principalmente del gobierno federal, estos fondos están etiquetados o restringidos a determinados proyectos específicos en los que no se toman en cuenta la diversidad y heterogeneidad estatal y municipal.

En la tabla 10 se observa que los ingresos propios que recaudan los municipios de estudio oscilan entre 20 y 30% del total de sus ingresos y las acciones financiadas con estos recursos tiene que ver con las prioridades que se establecen al interior de cada administración para ejercer el gasto.

Descentralización

Respecto a la descentralización, de los elementos que se encontraron en los municipios de estudio se puede evidenciar que existe un conocimiento poco claro del mismo por parte de los funcionarios que se desempeñan en dependencias municipales, debido a que dicho proceso no es concebido en todas sus dimensiones e implicaciones. En la mayoría de los casos, los funcionarios expresaron una idea general del mismo.

Lo anterior debe ser considerado desde la perspectiva que señala Acosta cuando puntualiza que “cualquier proceso descentralizador requiere tener mucha claridad en cuanto a lo que se va a descentralizar, y sobre todo en cuanto a lo que se puede y no se puede hacer. Se necesita evaluar qué recursos humanos existen y qué calificación

Tabla 10. Fuentes de recursos económicos en los municipios de estudio

<i>Municipio</i>	<i>Tampico, Tamps.</i>	<i>Ciudad Madero, Tamps.</i>	<i>San Nicolás de los Garza, N L.</i>	<i>General Escobedo, N L.</i>
Concepto				
Recursos propios	Del total de los recursos 34 % en promedio del total de los ingresos.	Del total de los recursos 20% en promedio del total de los ingresos.	Aproximadamente 30% en promedio del total de los ingresos.	Aproximadamente 30 % en promedio del total de los ingresos. La Secretaría de Desarrollo Social absorbe 10 % del total de los egresos programados.
Acciones financiadas con recursos municipales	Jornadas médicas, tarjetas de descuento, programa de esparcimiento "Serenata en tu colonia", de esparcimiento los domingos y entrega de medicamentos a gente de escasos recursos.	Por lo regular se trabaja a través de patrocinios.	Los relacionados con la atención ciudadana así como los de formación de oficios y profesiones.	Por lo regular se destina el gasto hacia el sector educativo y de salud.

tienen esos recursos humanos" (Acosta, 2004: 95); esta afirmación tiene diversas implicaciones ya que uno de los objetivos de la descentralización es lograr la eficiencia en la función pública, como lo sostiene Ayala (2003).

Es importante señalar, como lo plantean Greffe y Kennedy (1998) y Boisier (2004), que la tendencia descentralizadora no se explica por sí misma, ya que no ha representado un objetivo en sí, sino un medio para organizar la vida pública de forma que se logre involucrar más a todos los habitantes de las localidades, lo cual lleva implícito un componente regional en cuanto a la dinámica y características de cada localidad.

En este sentido, de las definiciones que se abordaron destacan dos: la primera fue expuesta por los funcionarios del los municipios de San Nicolás de los Garza y Ciudad Madero, quienes expresaron que es un medio para estar más cerca a la gente para poderles servir mejor; y la otra que sobresale es la que consideran como un proceso de transferencia de responsabilidades con las implicaciones que esto conlleva.

Funcionarios del municipio de Tampico manifestaron que es un proceso desigual por la mala distribución de los recursos. Lo anterior es necesario contrastarlo con la idea de Graffe y Kennedy cuando señalan que “en cualquier país, la descentralización inevitablemente profundizará las diferencias existentes, ya que los territorios más ricos o mejor equipados tendrán una ventaja comparativa, factible de incrementarse al atraer mayores recursos, en detrimento de los territorios más pobres o menos equipados” (Graffe y Kennedy, 1998: 34), por lo que ante la heterogeneidad en el desarrollo entre los estados y municipios se espera se incrementen los niveles de desigualdad regional.

Tabla 11. Comparativo del concepto de descentralización en los municipios de estudio

<i>Municipio</i>	<i>Tampico, Tamps.</i>	<i>Ciudad Madero, Tamps.</i>	<i>San Nicolás de los Garza, N L.</i>	<i>General Escobedo, N L.</i>
Concepto				
Respecto a la descentralización.	Beneficia al ayuntamiento, pero existe una distribución inequitativa de recursos. Se entiende más como un proceso de desregulación administrativa.	Estar más cerca de la gente para atenderla mejor.	De lo que se trata es de estar más cerca de la gente, conocer sus necesidades y actuar en consecuencia.	Se considera como un proceso mediante el cual una entidad federal transfiere responsabilidades al gobierno local.

Por otra parte, el desconocimiento que en términos puntuales se tiene de la descentralización hace que se considere como un proceso irrelevante. En la mayoría de los casos no conocen la LGDS como el marco jurídico que faculta de manera significativa a los ayuntamientos en materia de desarrollo social. Los funcionarios dieron esta respuesta en virtud del desconocimiento del tema y sólo lo hicieron conforme a lo que para ellos significaba el término.

Participación ciudadana

Considerando que para el diseño y la instrumentación de los planes y programas es necesaria la participación ciudadana para legitimar la acción de gobierno (Finot, 2001), se halló que el municipio cuyo partido ha podido permanecer por más tiempo ha tendido a ciudadanizar la función pública a través de mayor participación y rendimiento de cuentas. En este caso, se encuentra San Nicolás de los Garza que ha desarrollado una red institucional de participación mediante el Programa de Acción Ciudadana. Lo anterior se puede contrastar con las aportaciones teóricas de Martínez y Ziccardi (2000), Guerrero (2000), Martínez (2000), Finot (2001, 2003), Soto y López (2003) y Ayala (2003) quienes mencionan que la participación ciudadana se orienta tanto a profundizar la democratización como a ejecutar políticas sociales, principalmente en lo que se refiere a los procesos de asignación de recursos por la vía de las aportaciones federales. Para que lo anterior sea efectivo se requiere de un sistema claro y ágil en la rendición de cuentas, que motive y dé confianza a la participación ciudadana sobre el impacto de sus acciones en materia de desarrollo social.

En el caso de Tampico se han desarrollado redes de participación a través de los Comités Vecinales, ya que mediante el trabajo con ellos se han destinado los recursos del Ramo 33. Esta situación se puede identificar como una participación ciudadana institucional que actúa para legitimar las acciones del gobierno en turno, dicha participación es inducida dependiendo de los intereses del gobierno municipal en turno.

Por último, están los que no han desarrollado una organización de base debido a que su estructura organizacional no contempla la acción de planes y programas en los que sea necesaria la participación ciudadana en proyectos comunitarios, como es el caso de Ciudad Madero. Resulta evidente que al no tener la fuerza que institucionalmente requiere la entidad gubernamental, ésta se limita al desarrollo de programas cuyo impacto en la comunidad es de una temporalidad limitada.

Otras administraciones, como la de General Escobedo, inician con la conformación de redes de participación ciudadana debido a que la administración municipal lleva poco tiempo en el cargo, y como en dicha entidad se presentó un flujo considerable de funcionarios en el cambio de una administración a otra no se lograron desarrollar organizaciones sociales institucionales o autónomas.

Como se ha abordado con anterioridad, de acuerdo con el marco jurídico actual, para que las acciones de gobierno se realicen se ha hecho necesaria la participación ciudadana; sin embargo, ésta se presenta de manera particular de un municipio a otro, por lo que imperan elementos de orden cultural, histórico, social y económico de cada municipio o región. A continuación se presentan las ideas centrales abordadas a lo largo de este capítulo.

Tabla 12. Comparativo de la participación ciudadana en los municipios de estudio

<i>Municipio</i>	<i>Tampico, Tamps.</i>	<i>Ciudad Madero, Tamps.</i>	<i>San Nicolás de los Garza, N L.</i>	<i>General Escobedo, N L.</i>
Concepto				
Cuenta con una organización de base.	Sí, a través de los Consejos de Colaboración Vecinal.	La Secretaría de Desarrollo Social del municipio no. Las organizaciones son manejadas a través de la Secretaría de Participación Ciudadana.	Sí, los comités del PAC; los comités de seguridad y del delegado municipal es una estructura de contacto directo con la ciudadanía.	Aún no, pero dado que se trata del inicio de una administración, hay una preocupación por desarrollarla a través de los Comités Vecinales, establecidos en el marco jurídico.

- 1) En relación con la descentralización como el medio más eficaz para atender el bienestar social en los municipios, se puede afirmar que el proceso es muy cuestionable y la efectividad de su puesta en marcha debe buscarse en los antecedentes históricos, políticos, sociales que diferencian las condiciones particulares de desarrollo de cada municipio, aún estando en la misma zona geográfica.

La heterogeneidad de las condiciones imperantes en los municipios es la primera instancia que se deberá tomar en cuenta con el fin de examinar el proceso y saber cuáles han sido sus repercusiones en los espacios locales. Uno de los patrones que afloran ha sido abordado por Enrique Cabrero cuando afirma que en México la descentralización se ha dado desde el gobierno central (enfoque arriba-abajo) donde éste busca “enviar recursos y definir responsabilidades”, adopta una visión demandante o principal bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales o locales actuarán con apego a su mandato y desarrollarán las operaciones previstas. Lo anterior hace muy poco probable que origine la activación de un motor endógeno del desarrollo por un desdoblamiento de estrategias centrales en el espacio local (Cabrero, 2004: 36).

En este sentido, en el análisis respecto a la descentralización y si a través de ésta se han desarrollado las localidades, es difícil exponer una respuesta ya que sobresalen elementos como son la heterogeneidad del proceso, ya que en algunos casos se han dirigido más hacia algunos sectores que a otros (caso de

la educación y la salud); las características regionales y locales; así como el diseño e instrumentación del proceso descentralizador que ha sido inducido desde el gobierno federal, y por tanto ha considerado las condiciones y necesidades de la federación por arriba de las prioridades locales.

Asimismo, si bien es cierto que la descentralización conlleva a fortalecer a los ayuntamientos en rubros y sectores del desarrollo social, también dichas implicaciones pasan desapercibidas debido a que al interior de los espacios locales se vive una dinámica que no corresponde a la que se ha dado en el gobierno central. Esto provoca descoordinación entre los propósitos de la entidad central y las administraciones locales.

Lo anterior tiene que ver con lo planteado por Arroyo y Sánchez (2003) respecto a la capacidad limitada de los gobiernos locales y la constante carencia de funcionarios y ciudadanos con conocimientos más amplios que puedan entender mejor los procesos económicos, sociales y políticos así como en la gestión municipal, sobre todo para los funcionarios de este nivel de gobierno.

- 2) Considerando al factor humano en los municipios de estudio, fue evidente que pocos funcionarios municipales permanecieron por largo período en las dependencias locales relacionadas con el desarrollo social, o bien su perfil profesional poco tenía que ver con este sector. Esto fortalece las aportaciones de Cabrero (2003) quien basado en la ENDIM 2001, así como en el estudio de 141 programas de diferentes municipios de México, llega a concluir que existe una débil profesionalización tanto de gobernantes como de funcionarios municipales. De los presidentes municipales 18% no tiene estudios medios o superiores en algún campo profesional y la mitad de ellos, así como de los funcionarios de primer nivel, no tenían experiencia previa en el campo de la administración municipal. De éstos últimos, 30% tiene menos de un año en el puesto, 55% tiene menos de tres años, solo 5% tiene más de cinco años de antigüedad en el puesto.

De ahí que la experiencia de los funcionarios de primer nivel en los municipios estudiados sea muy variada, lo que demuestra la heterogeneidad en las condiciones y prioridades que cada entidad le da a los sectores que pretende atender. Por otro lado, se pudo corroborar que la estructura operativa de las entidades municipales facilita el establecimiento de procesos específicos para atender al bienestar social en sus espacios, debido a la ventaja que tiene por su cercanía con los posibles sujetos beneficiarios de las acciones.

Surgen algunos elementos que pueden ser considerados como fortalezas para algunas administraciones, las cuales están directamente vinculadas con la permanencia y experiencia de los funcionarios, con el nivel de capacitación

que reciben antes y durante la gestión de gobierno, en cómo captan o recaudan recursos fiscales de manera autónoma, así como de la capacidad que tienen las administraciones a fin de generar información que les permita hacer diagnósticos para las posibles acciones a desarrollar y la evaluación de las mismas.

A lo anterior se debe agregar la participación ciudadana, bien sea institucional o autónoma. Ésta se presentó más activa en lo individual en la administración gobernada por el PAN, en tanto en las gobernadas por el PRI y el PRD fue inducida a través de estructuras corporativas. La afirmación anterior se apoya en las aportaciones hechas por Ward (1999), cuando a través de un marco tipológico ubica la naturaleza de las administraciones locales, argumentando que la forma de gobierno tecnócrata está desplazando la forma política de gobernar, considerando que en la primera imperan criterios de racionalidad técnica y no político partidarios; en tanto en el segundo caso impera lo contrario. En el primer grupo por lo regular se ubican las administraciones del PAN, en tanto en el segundo a las del PRI o PRD.

- 3) La situación de las administraciones locales en cuanto a la descentralización y su vínculo con el bienestar social es asociada al grado de profesionalización de los funcionarios y la madurez de la administración local. Se hace necesario incorporar mecanismos de diagnóstico y evaluación que muestren indicadores objetivos sobre el grado de eficiencia de la administración. Al respecto, se encontró que de las cuatro administraciones locales analizadas algunas tienen mayor capacidad que otras en estos rubros, producto de varios elementos de índole económico, cultural, político e incluso histórico y ambiental.

Conclusión

Como se ha mostrado a lo largo de este trabajo, el proceso de descentralización en nuestro país aún no acaba y por lo tanto está en vía de construcción, lo anterior obedece a la tendencia de reestructura de la base económica y social que imperó durante muchos años en la convivencia nacional.

Dicha reestructura del modelo de desarrollo mexicano se aceleró como producto de una serie de políticas de corte neoliberal con el fin de acondicionar los espacios regionales y locales a las nuevas tendencias globalizadoras y de apertura comercial a gran escala. Tal como lo plantean Soto y López (2003), al señalar que el Banco Mundial así como el Fondo Monetario Internacional poco o casi nada hablan del federalismo sino de descentralización. Su visión tiene que ver escasamente con la participación ciudadana, democracia y equidad federativa, más bien su enfoque se centra en la privatización de la administración pública para justificar la instrumentación de la política fiscal neoliberal.

En este sentido, la tendencia descentralizadora que se ha presentado en nuestro país ha sido por la vía del diagnóstico, diseño e instrumentación de acciones emprendidas por el gobierno central, a fin de transferir responsabilidades a los gobiernos regionales y locales (enfoque arriba-abajo) (Cabrero, 2004), bajo el objetivo medular de la búsqueda de la eficiencia en la función pública. Es por ello que algunos trabajos (Martínez y Ziccardi, 2000; Finot, 2001, 2003; Díaz, 2002; Penso, 2002; Ayala, 2003; Marcos, 2004) centran su atención en este objetivo, ya que ante el traslado de nuevas responsabilidades los gobiernos locales se han convertido en el centro de discusión respecto a la forma como se instrumentan e implementan las políticas del bienestar social.

Considerando que la descentralización —como lo plantean Greffe y Kennedy (1998), Penso (2002) y Boisier (2004)— implica un proceso que no se explica por sí mismo, ya que no es un objetivo en sí sino un medio para organizar la administración

de la vida pública en las localidades, lleva implícito un componente regional en cuanto a la dinámica y características que cada localidad presenta. De ahí que el proceso no sea considerado como homogéneo, por lo que cada región ha incorporado a los actores sociales que de acuerdo a sus prioridades han sido considerados como necesarios para el desarrollo.

Es por ello que el proceso es complejo debido a que registra la participación de muchos actores de diferentes ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal), quienes actúan en función a las condiciones regionales y locales, como lo corrobora Cabrero al afirmar que “la agenda de políticas públicas a nivel local se ha venido modificando, integrando ámbitos que tradicionalmente no atendía. Se habla de una agenda de políticas públicas que tiende a ser más extensa, más compleja, más profunda, más densa y más integradora” (Cabrero, 2003b: 26).

Desde esta perspectiva, la descentralización pudiera ser vista como un factor que permite el ejercicio del federalismo porque implica una forma de organización del sistema político basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (Martínez y Ziccardi, 2000; Jordana, 2002). En este sentido, es el federalismo el marco institucional y legal en el cual se han diseñado las políticas sociales, las cuales hasta ahora han sido formuladas de manera sectorial en función a las necesidades operativas del gobierno central —caso de la educación, la salud, y la infraestructura social básica—, por lo que dichas acciones se han construido de manera vertical dejando a la federación llevar la batuta en el proceso. Como lo plantea Rodríguez (1999), al señalar que el gobierno central transfiere a los gobiernos locales funciones, atribuciones e incluso recursos pero los beneficios y la intervención política siguen siendo parte de su control.

Durante la investigación realizada se muestra que este proceso está todavía inacabado; es complejo y se espera que sus impactos incidan en el desarrollo del país. Se puede afirmar que se trata de un fenómeno que registra una trayectoria amplia en la administración pública mexicana impulsada por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Su repercusión en la política pública a nivel nacional ha obedecido a las necesidades del desarrollo del mismo Estado federal mexicano.

Derivado de lo anterior podemos afirmar que el proceso ha sido gradual debido a que se han transferido cada vez mayores funciones y atribuciones a los gobiernos locales, pero éste no ha sido homogéneo ya que se han emprendido acciones descentralizadoras en aquellos sectores que en su momento sólo atendieron las necesidades operativas de la federación, tal es el caso de la educación y la salud. Por otro lado, tampoco ha sido equitativo ya que ante los mecanismos de distribución de atribuciones se corre el riesgo de profundizar la diferencias regionales existentes, ya que los

CONCLUSIÓN

espacios más ricos y mejor equipados tendrán una ventaja comparativa, factible de incrementarse al atraer mayores recursos en detrimento de las regiones más pobres o menos equipados, como lo plantean Greffe y Kennedy (1998: 34).

Esto permite considerar que ante la heterogeneidad del proceso, cada región e incluso cada localidad ha interpretado a la descentralización de acuerdo con sus características y condiciones particulares, lo que se corrobora en este trabajo, en el que se ha hecho evidente la diversidad no sólo de la concepción e interpretación del concepto sino de los alcances de las mismas acciones que se diseñan desde los municipios, ya que éstas se realizan sin considerar las implicaciones en el plano regional y local en un contexto cuya tendencia es a fomentar el traslado de más atribuciones hacia las localidades.

Tales consideraciones descritas anteriormente exponen que el proceso tampoco ha sido armónico, ya que cuando tales políticas se empezaron a implementar no había por parte de la federación un mecanismo integrador que explicara las acciones descentralizadoras, éstas se concibieron como políticas sectoriales desarticuladas, el caso de la educación y la salud son muestra de tal situación. Cabe mencionar que dichas políticas sectoriales aunque están relacionadas de forma directa con el bienestar no fueron sujeto de este trabajo, ya que se consideró al proceso de descentralización y su vínculo con las acciones del bienestar social ejercidas en los municipios por sus ayuntamientos. En este caso, cuatro municipios conurbados del noreste mexicano con índices de desarrollo humano favorables.

En este estudio se ha expuesto que la descentralización en México se distingue por haber sido diseñada y operada desde el gobierno central y no como producto de las presiones de las entidades federativas por asumir mayores responsabilidades en sus territorios. Fue la federación quien desde sus propios intereses ha promovido el proceso; primero en el sector educación, después en el de salud y de forma reciente en la infraestructura básica municipal.

El proceso ha sido diseñado e iniciado desde el gobierno central y su implementación no ha incluido a todas las áreas y sectores del gobierno, lo que ha dificultado su entendimiento ya que se han desarrollado políticas desarticuladas y dispersas dentro del espectro de la administración pública federal.

Lo anterior ha ocasionado situaciones particulares en la instrumentación de procesos específicos en los espacios locales, tal es el caso de la implementación de los mecanismos como los derivados del programa Oportunidades y Ramo 33, así como del análisis de las acciones que realizan los municipios en las áreas del bienestar social.

Al respecto, se pudo constatar en el análisis de las acciones que realizan los gobiernos locales en los cuatro municipios de estudio —los cuales aun con singularidades propias como son los índices de desarrollo humano y marginación alto—, la

heterogeneidad del proceso en las localidades y del trabajo de los funcionarios de los ayuntamientos que son muy específicos y diversos entre sí, lo cual pone de manifiesto la diversidad a la que nos encontramos a nivel nacional. Sin embargo, existen elementos que sobresalen, por ejemplo, de los cuatro municipios estudiados, la capacitación es una de las debilidades que más se registraron; por otra parte, la idea respecto a que la gente migrante es la que presenta mayor vulnerabilidad social, e incluso es la que se considera como pobre.

Se ha calificado que los procesos específicos son aquellas acciones particulares que desde los municipios realizan los ayuntamientos, en éstos se hizo evidente que cada localidad adecuó el proceso descentralizador y la atención al bienestar social a sus condiciones, necesidades y particularidades. Como ejemplo, en el caso del municipio de Tampico se trabajó a través de una organización institucional para regularizar la tenencia de la tierra y poder ofrecer los servicios básicos a la población entre otros rubros; en San Nicolás de los Garza, por considerar que el problema de pobreza está casi resuelto en el municipio el bienestar social lo consideran como un proceso de inserción al mercado laboral así como a ofrecer servicios de municipales de eficientes; en el caso de Ciudad Madero, los objetivos del bienestar se centraron hacia el fomento a la cultura y la educación; por último, en General Escobedo se iniciaba la administración en los ámbitos del desarrollo social.

Como se puede observar, la heterogeneidad de las condiciones locales y las capacidades funcionales generan el desarrollo de procesos específicos en un escenario de descentralización parcial de los programas diseñados desde la federación. Si observamos lo que ocurre con el manejo de los recursos que provienen del Ramo 33, la situación es similar debido a que la estructura organizacional de los ayuntamientos no contempla alguna regla de operación para los Comités Para la Planeación del Desarrollo Municipal en cuanto a su estructura administrativa y dependencia local que deba manejarlo.

Esto abre un abanico de experiencias y de resultados, ya que estas unidades administrativas son tan heterogéneas que los únicos elementos en los que hay similitudes se relacionan con la aceptación de los funcionarios locales acerca de que los fondos vienen etiquetados, pero en la operación tienen la libertad para asignar los montos de recursos para cada obra, sectores y actores prioritarios.

Por otro lado, es común que se trasladan las responsabilidades hacia los gobiernos locales, más no las capacidades de decisión en algunos planes federales aplicados en sus territorios, por lo que el control político de las acciones de gobierno es retenido por la federación, dejando a los ayuntamientos la parte operativa como en su momento lo planteó Rodríguez (1999). Se afirma que el proceso y sus diversos programas han carecido de los mecanismos de control, seguimiento y evaluación, lo

CONCLUSIÓN

que provocado desconocimiento de los alcances, limitaciones y efectividad del impacto de la aplicación de los recursos a los funcionarios municipales.

Se puede corroborar que la descentralización es un proceso inacabado e implementado de manera desarticulada y vertical, siendo la federación la imperativa en instrumentar políticas de acuerdo a sus necesidades y condiciones de desarrollo. Aun así se ha acumulado al paso de los años un cuerpo jurídico importante, en el que se reglamenta la transferencia de recursos, las funciones y algunas atribuciones; por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Desarrollo Social, Artículo 115 constitucional, los Convenios de Desarrollo Social (CDS), este último estudiado por Genaro Sánchez quien menciona que “estos convenios permiten que el 35% de los recursos destinados al combate a la pobreza los ejerzan los gobiernos de los estados” (Sánchez, 2002: 31).

Por otra parte, a través de las participaciones y aportaciones federales —asignadas mediante el Ramo 33 y el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación— los gobiernos locales reciben una parte considerable de los ingresos. En algunos casos llegan a representar más de 50% del total, como en su momento fue expuesto por Cabrero y Orihuela, quienes afirman que “el grado de autonomía de los gobiernos municipales es muy diferente: en municipios grandes los ingresos propios que generan impuestos y derechos locales significan casi la mitad de sus ingresos, el resto son transferencias del gobierno federal” (Cabrero y Orihuela, 2002: 175). Para el caso de nuestros municipios de estudio, considerados como urbanos y con indicadores de desarrollo humano muy favorables, los recursos recaudados equivalen a 30% del total de sus ingresos. Sobresalen los municipios de Ciudad Madero con 20% (el de menor recaudación) y Tampico con 34% (el de mejor posición recaudadora).

El estudio arrojó la existencia de una diversidad de planes y programas que los ayuntamientos desarrollan en sus localidades en el ámbito del desarrollo social; sin embargo, se hace necesario señalar que ante las modificaciones al Artículo 115 constitucional, donde se precisan las funciones básicas a desarrollar por parte de los municipios, no se menciona a la política social por lo tanto ésta pasa a un segundo plano en las prioridades de los gobiernos.

Por otro lado, la reciente creación de las entidades diseñadas por los ayuntamientos en materia de desarrollo social, los ciclos cortos de las administraciones locales, la diversidad de las acciones en este rubro, los montos de recursos destinados a este sector y la población objetivo de cada localidad son sólo algunos de los puntos clave para señalar la heterogeneidad de las políticas del bienestar social en los municipios estudiados. Lo anterior robustece lo planteado por Guillén, cuando afirma:

el paradigma municipal de política social, delineado a partir de la recuperación de experiencias concretas, le hace falta todavía una construcción conceptual que lo defina con mayor precisión. En este momento se trata todavía de un paradigma en estado empírico, sistematizado a partir de los elementos básicos que lo integran, pero no todavía desarrollado en su concepto (Guillén, 2003: 306).

Como se pudo corroborar a lo largo del texto, la diversidad de las acciones que emprenden los municipios estudiados hace difícil encontrar un patrón que ayude a entender la naturaleza, alcances y limitaciones de cada acción; sin embargo, queda documentado que la diversidad de los programas y la forma como organizacionalmente se integran las entidades municipales para atender el bienestar social es tan diversa que podemos encontrar como prioridades programas de fomento a la identidad cultural —financiada con recursos que provienen de patrocinios de empresas privadas— hasta expresiones como la que sigue: “ya ves, nos ha tocado estar al frente de una secretaría que es la ‘cara bonita’ del ayuntamiento, pero ni dinero tenemos. No podemos hacer nada”. Esto denota que la política social pasa a un segundo plano en las prioridades de la administración local, así como las dificultades que tiene los funcionarios para emprender labores de manera autónoma en este rubro.

Se ha documentado que la eficacia es uno de los objetivos que se pretenden con la descentralización administrativa (Martínez y Ziccardi, 2000; Finot, 2001, 2003; Díaz, 2002; Penso, 2002; Ayala, 2003; Marcos, 2004); sin embargo, de acuerdo con lo abordado las condiciones que tienen los espacios locales —además de la poca correspondencia que existe entre los diseñadores de la descentralización (gobierno federal) y los implementadores e instrumentadores de las acciones en las localidades (ayuntamientos)—, ha generado confusión no sólo en los funcionarios locales sino en la misma ciudadanía. Esto pone en duda si a través de tales circunstancias se logra el objetivo antes señalado, o por el contrario, del proceso descentralizador se desprenden acciones aisladas y poco coordinadas, lo que afecta de manera directa la eficiencia de la función pública local.

En otro orden de ideas, se requiere de un nivel de participación ciudadana madura y consciente, que se apropie o haga suyos los programas gubernamentales, lo que garantizaría la gobernabilidad a través de legitimar las acciones de gobierno en cualquier área o sector de la sociedad. Lo anterior se refuerza con el estudio presentado por Cabrero cuando aborda el enfoque abajo-arriba, el cual se define como “un mecanismo facilitador y complementario” a las iniciativas locales. En este caso el gobierno central se convierte en un “buscador” o “detector” de proyectos endógenamente construidos por las regiones y las localidades, con el fin de acudir con recursos adicionales y apoyos diversos para “construir conjuntamente” un proyecto de

CONCLUSIÓN

desarrollo local (Cabrero, 2004: 37), de ahí la importancia y trascendencia de la participación ciudadana.

En los municipios de estudio se ha documentado que la participación ciudadana tiene varios niveles en su actuación; por ejemplo, en la participación que se da por la vía institucional encontramos dos patrones: el que se presenta y se sistematiza desde la acción de los individuos de manera particular, asociada a lo que Ward (1999) identificaría como administración tecnócrata (*racionalidad técnica*) ligada principalmente al PAN (el caso de la administración de San Nicolás de los Garza); y por el otro, aquella participación ciudadana que se da por la vía corporativa o grupal, identificada a las administraciones con criterios políticos (*relación partido-gobierno*) desarrolladas de manera frecuente por los ayuntamientos gobernados por el PRI (como es el caso de Tampico y Ciudad Madero).

De acuerdo con el análisis presentado hasta el momento se considera haber cubierto los objetivos particulares que dieron cuerpo a este trabajo, por lo que retomando la pregunta central planteada al inicio, referente a si es la descentralización de funciones administrativas el medio más eficaz para atender el bienestar social a partir desde las acciones que desarrollan los funcionarios municipales, se puede afirmar que aún no tenemos un proceso descentralizador acabado y por lo tanto es difícil considerar a través de una respuesta corta si efectivamente éste ha sido el medio más eficaz. Lo que sí podemos señalar es que han sido diversas y muy variadas las experiencias que cada región y localidad han tenido al respecto.

En este sentido, lo diverso de las condiciones de los espacios locales y lo heterogéneo del proceso han generado que los sectores económicos y sociales en las localidades no tengan una dinámica armónica producto de la descentralización de funciones, ya que unos han sido considerados con mayores prioridades que otros (caso de la educación y la salud). Sin embargo, existe una experiencia de varios años en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) así como un marco jurídico que norma el proceso, lo que denota un avance significativo para hacer de los espacios locales entidades más dinámicas y eficientes en la función pública.

No obstante, las entidades pueden llegar a ser eficientes, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos básicos como son el grado de profesionalización de la administración pública local y una reglamentación clara respecto a las implicaciones del servicio civil de carrera que pudiera implementarse desde los ayuntamientos. Con ello se podría garantizar la perspectiva de largo plazo en la conducción de la política pública, lo cual a su vez requeriría de un sistema de control, seguimiento y evaluación tanto de las capacidades del personal como de los resultados de los planes diseñados de forma oral. Por lo anterior se puede decir que aunque hay un avance

importante en la descentralización administrativa, sus impactos aún no son claros en el proceso de transformación de los municipios.

Considerando la pregunta respecto a cómo se presentan las acciones de bienestar social en los municipios a partir del proceso de descentralización, se obtuvo que la instrumentación de tales acciones son diversas; sin embargo sobresalen algunas consideraciones.

Como se planteó originalmente, en los municipios con indicadores de marginalidad y de desarrollo humano muy favorables las condiciones de bienestar social real de la gente sería un tema de segundo plano, lo cual no fue así. Este estudio encontró que al introducirse al fondo de las condiciones de cada localidad, los anteriores indicadores se vuelven cuestionables ante la información proporcionada por los propios funcionarios, quienes expresaron la existencia de grupos poblacionales viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (a excepción de San Nicolás de los Garza).

Asimismo, la experiencia de los gobiernos locales sobre las acciones de bienestar social están relacionadas con la importancia que le han dado los ayuntamientos a los tópicos de carácter social, ya que para algunos la obra pública es prioritaria mientras que otros eligen la seguridad pública o incluso aspectos del tránsito vehicular. Por ello, destaca la importancia de que se genere desde los municipios información clara y precisa que les permita a los funcionarios la elaboración tanto de diagnósticos como de mecanismos para la evaluación de sus actividades.

En cuanto a los objetivos de las acciones, es evidente que a mayor experiencia de los funcionarios municipales adscritos en las áreas de desarrollo social su desempeño fue más favorable. Existen evidencias relacionadas a los procesos de selección y contratación de personal cuyos criterios fueron más políticos que operativos, lo que provocó improvisación en las funciones a desarrollar en la dependencia municipal (caso de General Escobedo y Ciudad Madero). Por el contrario, cuando la selección tuvo criterios más técnicos en los perfiles del funcionario a contratar, los planes y programas contaron con mecanismos de diagnóstico, diseño, instrumentación, control, seguimiento y evaluación (caso de San Nicolás de los Garza).

Por otro lado, la falta de experiencia repercute de forma negativa en el diseño e implementación de las labores para atender a los grupos más vulnerables, ya que al carecer de una base profesional en la administración local se omiten tareas fundamentales para la construcción de planes y programas debido a la falta de diagnósticos objetivos así como de mecanismos de control, seguimiento y evaluación. Dicha situación tiene que ver con la inexistencia del servicio civil de carrera en los ayuntamientos.

Los municipios como espacios locales quedan sujetos a las acciones que emprende el gobierno estatal y federal para atender a los grupos vulnerables. Situación que ha

CONCLUSIÓN

generado la idea en el gobierno local de considerar que la población en condiciones de pobreza no es su responsabilidad, bajo la justificación de que estos grupos son atendidos mediante acciones emprendidas por otros órganos gubernamentales.

En este sentido, el impacto de la descentralización en la política social es de reserva. Se ha documentado que si bien mediante el proceso estudiado se pretende buscar la eficiencia de la función pública desde las localidades, al involucrar más a los municipios en dichas acciones en realidad éstas no han tenido como objetivo ni la eficiencia ni dotar de más responsabilidades y de autonomía a los ayuntamientos; por el contrario, el diseño se hace desde la federación para que se implementen las acciones en las localidades. Más trabajo para la entidad gubernamental con mayores problemas operativos y los beneficios y el control político ejercido por la federación.

Por último, se observó y analizó que el desarrollo social y la descentralización como proceso tienen un vínculo estrecho. No obstante, los distintos órdenes de gobierno no entienden de manera cabal dicha relación, por lo que este proceso se sigue concibiendo de manera vertical. Por una parte el gobierno central controla los recursos, el diseño y el manejo político de la acción social y, por otro, entidades de “menor jerarquía”, sujetas a la instrumentación de algunas funciones por designio o mandato de un órgano superior lo que crea distorsiones en el proceso, en el ejercicio de poder desde lo local y desde luego en la política social.

Bibliografía

- Acosta, J. (2004), "Descentralización, democracia y gobiernos locales", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 91-96.
- Acosta, J. O. (2001), "El artículo 115 constitucional y el municipio que queremos", *Alcaldes Mexicanos*, núm. 2, pp. 82-84.
- Aguilar y Pallavichini. *Los desafíos de la descentralización*, disponible en <http://www.upd.oas.org/Decentralization/ministros/webdocs/mexico.pdf>; consultado el 11 de marzo de 2005.
- Aguilar, G. (2000), *Desigualdad y pobreza en México. ¿Son inevitables?*, México, Porrúa-UNAM-IPN.
- Aguilar, L. (1996), "El federalismo mexicano: funciones y tareas pendientes", en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE-COLMEX, pp. 109-151.
- Arroyo, J. y Sánchez, A. (2003), "Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional", en *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Porrúa-CIDE, pp. 87-128.
- Astudillo, M. (2001), *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo xx*, México, Porrúa-IEE-UNAM.
- Ayala, J. (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, FCE.
- Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33*, disponible en <http://www.inafed.gob.mx/work/resouces/localcontent/13114/1/8.1/pdf>; consultado el 13 de diciembre de 2006.
- Bassols, Á. (2002), "Desigualdad regional: ¿de dónde viene y hacia dónde va?", en *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, t. II, México, Casa Juan Pablos-IEE-UNAM, pp. 257-282.
- Bazdresch, M. (2003), "Cambio municipal y participación social", en *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*, México, Porrúa-CIDE, pp. 49-86.

- Boisier, Sergio (1990), "La descentralización: un tema difuso y confuso", ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05.
- _____ (2003), "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", *Reforma y democracia*, núm. 27, disponible en <http://www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf>; consultado el 23 de febrero de 2005.
- _____ (2004), "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *Eure*, vol. XXX, núm. 90, pp. 27-40.
- Boltvinik, J. (1998), "Inconsistencia y duplicidad de funciones del ramo 33", *Instrumentos de distribución del ramo 33*, México, Cámara de Diputados, pp. 93-103.
- _____ (2001), "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, pp. 869-878.
- Borja, Jordi (1986), "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado", *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, ICI, FLACSO, CLACSO (Santiago), 1987.
- Cabrero, E. (2000), "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, México, Porrúa, pp. 19-90.
- _____ (2003), "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", en *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Porrúa, pp. 155-190.
- _____ (2003 b), *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, México, Documento de trabajo núm. 128-CIDE.
- _____ (2004), "Descentralización fiscal, planeación regional y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 33-42.
- _____ (2004b), *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, disponible en http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm; consultado el 30 de abril, 2004.
- Cabrero, E. y Orihuela, I. (2002), "Finanzas en municipios urbanos de México", *Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)*, México, Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, vol. 17, núm. 49, pp. 175-208.
- Calderón, J. (1998), "Inconsistencia y duplicidad de funciones del ramo 33", *Instrumentos de distribución del ramo 33*, México, Cámara de Diputados, pp. 28-39.

BIBLIOGRAFÍA

- Calva, J. L. (2005), *El consenso de Washington*, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_editoriales_new.detalle?var=29057; consultado el 21 de junio de 2005.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (2004), *Ley de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.
- _____ (2009), *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 24 de junio de 2009.
- Campbell, Tim; Peterson, George; Brakarz, Jose (1991), Decentralization to local Government in LAC: National Strategies and local Response in Planning, Spending and Management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Reporte núm. 5.
- Carrasco, R. (1998), "Instrumentos de distribución del ramo 33", en *Instrumentos de distribución del ramo 33*, México, Cámara de Diputados, LVII legislatura, pp. 105-122.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Argentina, Paidós.
- Carrillo, M., Ramírez, R. y Zamora G. (2002), "La descentralización en Guanajuato, 1994-2000: ¿laboratorio para el rediseño del federalismo en México?", en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés, pp. 249-285.
- Casalet, M. (1999), "Descentralización y desarrollo económico local en México", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 12, pp. 1097-1112.
- Castillo, E. y Vázquez, M. (2003), "El rigor metodológico en la investigación cualitativa", *Colombia Médica*, vol. 34, núm. 3, pp. 164-167.
- Cogco, A. R. y Arzate, G. (2004), "La descentralización: un espacio para el ejercicio de la planeación", en *Desarrollo regional. Economía, Sociedad y Ambiente*, México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 97-111.
- _____ y López, R. E. (2005), "Federalismo, descentralización y financiamiento para el desarrollo en las regiones", en *Pobreza, empleo y participación ciudadana: aportes para la política social*, México, Universidad Autónoma de Tamaulipas y Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 70-87.
- Colmenares, D. (2004), "El federalismo hacendario en México", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 107-131.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revisada y actualizada por Carbonell M. (2007), México, Porrúa.
- Corbetta, P. (2003), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid, Mc. Graw Hill.

- D'anconcal (1999), *Escuela de Antropología*, disponible en <http://www.uct.cl/portavozantropologico/metodo.htm>; consultado el 28 de marzo de 2006.
- De la Cruz, J. L. (2002), "Pobreza, marginalidad y asentamientos humanos", en *Marginalidad y asentamientos irregulares en el sur de Tamaulipas*, México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 23-40.
- De Tocqueville, A. (2003), *La democracia en América*, México, Gernika, 2a. ed.
- Deslauriers, J. P. (1991), *Recherche qualitative*, Montreal, Mc Graw-Hill.
- Díaz, A. (2000), "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada", en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 37-57.
- Díaz, A. (2003), "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", en *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Porrúa-CIDAC, pp. 17-50.
- Díaz, M. (2002), "Federalismo fiscal y asignación de competencias: Una perspectiva teórica", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 11, pp. 387-407.
- Dieterlen, P. (2003), *La pobreza: un estudio filosófico*, México, FCE-UNAM.
- Dussel, E. y Kwam, S. (1992), "La liberalización comercial y la integración económica: el caso de México", *Investigación económica*, núm. 200, Facultad Economía-UNAM.
- _____ (2002), "México en la globalización y la apertura comercial", en *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, t. II, México, Casa Juan Pablos-UNAM-IE, pp. 13-47.
- Duverger, M. (1981), *Método de las ciencias sociales*, Barcelona, Ariel.
- Estados Iberoamericanos, para la educación, la ciencia y la cultura*, núm. 4, disponible en <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero4/escuelalatinamericana.htm>; consultado el 21 de junio de 2005.
- Escuela de Antropología. disponible en <http://www.uct.cl/portavozantropologico/metodo.htm>; consultado el 28 de marzo de 2006.
- Favela, A., Calvillo, M., León, A., Palma, I., Martínez, P. (2003), *El combate a la pobreza en el Sexenio de Zedillo*, México, Plaza y Valdés-UAM.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- _____ (2003), *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- Fix-Fierro, H. (2003), "Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político", en *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Porrúa-CIDAC, pp. 151-210.
- Flores, M. E. (2002), "Modernización de la administración pública en la globalización", en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés, pp. 141-150.

BIBLIOGRAFÍA

- Gadea, E. (2005), *Las políticas de participación ciudadana: Nuevas formas de relación entre la Administración Pública y la ciudadanía: El caso de la ciudad de Valencia y su Área Metropolitana*, Tesis de doctorado, Universidad de Valencia, España.
- Gadsden, C. (2004), "Descentralización y desarrollo local en México", en *Descen-tralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 43-60.
- Gobierno del estado de Nuevo León (2004), *Programa Sectorial de Desarrollo So-cial, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Marginados 2004-2009*, dispo-nible en http://www.nuevoleon.gob.mx/pics/pages/p_des_social.base/desarrollo-social.pdf; consultado el 7 de junio de 2005.
- Gobierno del estado de Tamaulipas (2005-2010), *Plan Estatal de Desarrollo*, dispo-nible en http://www.Tamaulipas.gob.mx/ped_2005-2010.pdf; consultado el 8 de junio de 2005.
- _____ "Formación de Consejo de emprendedores para la asistencia médica", en *Periódico Oficial*, 5 de abril de 2005, p. 11.
- Gobierno del estado de Tamaulipas, disponible en <http://www.tamaulipas.gob.mx/tamaulipas/clima>; consultado el 27 de noviembre de 2007.
- Gobierno del estado de Tamaulipas, *Plan Estatal de Desarrollo*, disponible en <http://www.tamaulipas.gob.mx/ped:2005-2010.pdf>; consultado el 8 de junio de 2005.
- Gobierno municipal de Ciudad Madero (2005-2007), *Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007*, México.
- Gobierno municipal de Tampico, Tamaulipas, disponible en http://www.tampico.gob.mx/gobierno/compro_misos/geografia.htm; consultado el 18 de abril de 2005.
- _____ (2005-2007), *Plan Municipal de Desarrollo. Plan Estratégico de Gobierno y Políticas Públicas 2005-2007*, México.
- Gobierno municipal de Tampico, disponible en <http://www.tampico.gob.mx/unidad-informacion-publica-2008-2010/II-reglamentos-municipales.html>; consultado el 18 de abril de 2005.
- Gobierno municipal de General Escobedo, Nuevo León, disponible en <http://www.escobedo.gob.mx/Gobierno/Transparencia.html>; consultado el 16 de mayo de 2005-2007.
- Gobierno municipal de Ciudad Madero, Tamaulipas, disponible en <http://www.ciu-dadmadero.gob.mx/dependencias/gobierno.html>; consultado el 10 de octubre de 2005.
- Gobierno municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, disponible en <http://www.sanicolas.gob.mx/PotentiaWeb/portal/genera/>; consultado el 5 de mayo de 2005-2007.

- Gobierno municipal de General Escobedo, Nuevo León, disponible en <http://www.escobedo.gob.mx/Gobierno/Transparencia.html>; consultado el 16 de mayo de 2005-2007.
- Gollás, M. (2003), *México, crecimiento con desigualdad y pobreza. (De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje)*, México, Colegio de México, Documento de trabajo III.
- Gordón, R. (2000), “Nuevas desigualdades y política social”, en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 57-71.
- Grawitz, M. (1984), *Métodos y Técnicas de las ciencias sociales*, México, Mexicana, pp. 187-226.
- Grefe, X. y Kennedy, C. (1998), *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, París, OCDE.
- Guerrero, J. P. (2000), “Algunas lecciones de la descentralización del gasto social”, en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 751-766.
- Guillén, H. (1994), “El neoliberalismo en América Latina”, *Investigación económica*, núm. 209, Facultad de Economía de la UNAM, pp. 107-144.
- Guillén, T. (2000), “La política social y los municipios: una lectura fronteriza del norte de México”, en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 739-750.
- _____ (2003), “Municipio y política social: experiencias y nuevos paradigmas”, en *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Porrúa, pp. 289-309.
- _____ (2004), *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, disponible en http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases_reforma_const_mpal.pdf; consultado el 22 de abril de 2005.
- Hernández, A. (1996), “Federalismo y gobernabilidad en México”, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 263-299.
- Hernández, F. (2004), “El federalismo hacendario en México: cuidando algunos aspectos clave del proceso”, en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 133-139.
- Herrera, J.M. y Covarrubias, P. (2003), “Carencias, recursos y provisión de bienes públicos municipales”, en *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Porrúa-CIDAC, pp. 415-452.

BIBLIOGRAFÍA

- Herrera, L. (2003), "Pobreza, marginación y políticas públicas: hacia un nuevo federalismo en el México del siglo XXI", en *Pobreza Urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Porrúa, pp. 285-294.
- Hicks, N. y Griffin, CH. (2003), "Protección social y crisis económica", en *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*, México, Plaza y Valdés-FLACSO, pp. 99-118.
- Ibarra, M. y Gendreau, M. (2001), "De lo local a lo global. Alternativa de desarrollo micro y mesosocial", en *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. II, México, ITESO-UIA-LIMUSA, pp. 151-195.
- INEGI (1998), *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997*, disponible en http://www.ni.gov.mx/?P=ubicacion_geografica; consultado el 2 de junio del 2005.
- _____ (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, disponible en http://www.Sanicolas.gov.mx/PotentiaWeb/portal/genera/VistasV2_1/PlantillasV2/1012.asp?Portal=191&View=2&Origen=36&MenuActivo=27&MenuActivo2=0; consultado el 1 junio de 2005.
- _____ (2000), *Anuario estadístico de Tamaulipas*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática, Aguascalientes, México.
- _____ (2003), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, disponible en http://www.inafed.gov.mx/mb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL-INEGI) (2001), *Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, disponible en http://www.indesol.gov.mx/5_comunicacionpublicacion_det.Shtml?x=53; consultado el 8 de agosto de 2005.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI, XII Centro de Población y Vivienda (2000), disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=16852&s=est>; consultado el 28 de septiembre de 2010.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), *El municipio mexicano*, disponible en http://www.sanado.gob.mx/iilsen/docs/zip/pob_municipio.zip; consultado el 25 de febrero de 2005.
- Inostroza, L. y Martínez, P. (2002), "Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (Federación, estado y municipio)", en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés, pp. 123-140.
- Janetti, M. E. (1982), *El desarrollo regional en México*, México, COLMEX-SEP.
- Jordana, J. (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", en *Documentos de trabajo del INDES-UNIÓN*

- EUROPEA, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, abril, serie documentos de trabajo I-22 UE.
- _____ (2002), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia", en *Documentos de trabajo del INDES-UNIÓN EUROPEA*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, julio, serie documentos de trabajo I-38 UE/ES.
- Labra, A. (1998), "Evaluación y alternativas del ramo 33, un enfoque político social y técnico", en *Instrumentos de distribución del ramo 33*, México, Cámara de Diputados, LVII legislatura, pp. 41-62.
- Larrain, CH. y Rivas, G. (1991), "Problemas y opciones del desarrollo latinoamericano: análisis crítico y criterios para una propuesta alternativa", *Investigación económica*, núm. 195, Facultad de Economía, UNAM.
- Lekachman, R. (1983), "Utilidad actual de Keynes", en *John Maynard Keynes. Crítica de la Economía Clásica*, México, Ariel, pp. 207-238.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México", en *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, México, El Trimestre Económico-FCE, núm.78, pp. 15-113.
- Ley de Coordinación Fiscal (2009), disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r33_aptafederales/completos/LEY_COORD_FISCAL_2002.htm; consultado el 22 de agosto de 2006.
- López, R. E. (1999), "La política social municipal y el desarrollo comunitario", en *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales*, t. 2, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 45-64.
- Madrigal, J. (2004), "El modelo de planeación del desarrollo regional de la administración 2000-2006", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 159-181.
- Marcos, J. (2004), "Del federalismo fiscal al federalismo hacendario: recuento de una transformación", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 99-105.
- Martinelli, J. M. (2002), "Lo público social", en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés, pp. 91-104.
- Martínez, C. y Marí, M. (2002), "La Escuela Latinoamericana de Pensamiento en Ciencia, Tecnología y Desarrollo. Notas de un Proyecto de Investigación", *Iberoamericana de ciencia, tecnología, sociedad e innovación*, Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura, núm. 4, disponible en <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero4/escuelalatioamericana.htm>; consultado el 21 de junio de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- _____ y Ziccardi, A. (1988), *Política y gestión municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- _____ (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 703-738.
- Martínez, J. (2000), "Descentralización de la política social: ¿en qué nivel de gobierno?" en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 767-785.
- _____ (2003), "Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización", en *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Porrúa-CIDAC, pp. 211-278.
- Max Larraín (1999), *El Consenso de Washington. ¿Gobernador de gobiernos?*, disponible en <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>; consultado el 21 de junio de 2005.
- Meil, G. (1998), "Política social comparada", en *Política Social*, Madrid, Mc. Graw Hill.
- Mendoza, J. (2002), "Los dilemas de las finanzas públicas municipales", en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés, pp. 233-248.
- Mogollón, O. (2003), "Descentralización de recursos y combate a la pobreza: un análisis de los esquemas de distribución de los fondos municipales", en *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Porrúa-CIDAC, pp. 283-414.
- Montagut, T. (2000), *Política social. Una introducción*, México, Ariel Sociología.
- Mota, L. (2003), "Pobreza urbana y gestión municipal en el estado de México", en *Pobreza Urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Porrúa, pp. 337-350.
- Muñoz, Alma (2005), "Mediocridad en los ayuntamientos", *La Jornada*, México, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/29016ALpal.PHP>; consultado el 29 de noviembre.
- Nava, G. (2000), "Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y básicos y estudio de casos", en *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudio de casos*, México, Porrúa-CIDE, pp. 91-140.
- Nickson, A., *La descentralización política*, disponible en http://www.cebem.org/adm/documentos /descent_politica_en_america_latina.pdf; consultado el 14 marzo de 2005.
- Núñez, M. L. (2000), "Federalismo y experiencias federalistas", en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 803-809.

- Oates, W. y Portney, P. (2001), *The Political Economy of Environmental Policy*, disponible en <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-01-55.pdf>; consultado el 22 de febrero de 2005.
- Ordóñez, G. (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, CEIICH- UNAM.
- _____ y Reyes, M. (2006), "Introducción", en *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, México, Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, pp. 7-38.
- _____ y Ortega, G. (2006), "Programas de combate a la pobreza", en *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, México, Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, pp. 245-298.
- Ortega, A. (1982), "Federalismo y programación regional", *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 11, pp. 1194-1197.
- Ortega, R. (1994), *Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.
- Palma, Eduardo (1983), "La descentralización desde una perspectiva política", ILPES (Santiago), Documento CPRD D/90.
- Penso, C. (2002), "El nivel local: un espacio para la participación", en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés, pp. 289-302.
- Presidencia de la República-Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977), *Bases para la Acción 1977-1982*, Palacio Nacional, México.
- _____ (1979), *Mínimos de Bienestar I. Resumen*, Palacio Nacional, México.
- Rangel, J. M. (2002), "Desarrollo urbano, marginalidad y calidad de vida", en *Marginalidad y asentamientos irregulares en el sur de Tamaulipas*, México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 89-109.
- Roberts, B. (2003), "La ciudadanía, la política social y los cambios de población", en *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*, México, Plaza y Valdés-FLACSO, pp. 119-142.
- Rodríguez, K. (2000), "La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura y su repercusión en la gestión municipal en México", en *Memoria del congreso gobiernos locales: el futuro político de México*, México, ITESO-IGLOM-IISUNAM, pp. 197-210.
- Rodríguez, V. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE.
- Román, L. y Aguirre, R. (2001), "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. I, México, ITESOUA-LIMUSA, pp. 95-163.

BIBLIOGRAFÍA

- Rondinelli, Dennis A. (1989), "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: Political-Economy Framework", *Development and Change*, vol. 20, núm.1, January.
- Ruiz, J. (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*, Vizcaya, España, Universidad de Deusto Bilbao.
- Sánchez, A. (2000), *Marginación e ingresos en los municipios de México*, México, Porrúa-IES-UNAM.
- Sánchez, G. (2002), *Evaluación del federalismo fiscal mexicano*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, CEDEN.
- Satín, L. (2004), "Descentralización y fortalecimiento institucional del municipio", en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 83-89.
- Scott, J. (2000), "Descentralización, focalización y pobreza en México", en *Las políticas sociales de México al fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-IIS-UNAM, pp. 481-486.
- Secretaría de Desarrollo Social (2005), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Gobernación (2005), "Catálogo de programas sociales a los municipios", México, disponible en <http://www.e-local.gob.mx/wotk/resources/publicnea/catprogfed.pdf>; consultado el 16 de julio de 2006.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de egresos de la Federación, Ramo 33 (2002-2007), disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pppf/2007/temas/tomos/33/r33_ep.pdf; consultado 13 de diciembre de 2006.
- Sen, A. (1996), "Capacidad y bienestar", en *La calidad de vida*, México, FCE, pp. 54-83.
- _____ (2000), *Desarrollo y libertad*, México, Planeta.
- Silverman, Jerry M.(1992), *Public Sector Decentralization, Economic Policy and Sector Investment Programs*. World Bank (Washington D.C.), Technical Paper Number 188, Africa Technical Department.
- Sobriño, J. y Garrocho, C. (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, SEDESOL-Colegio Mexiquense, A C.
- Soria, V. (2002), "Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México", en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés, pp. 61-89.
- Soto, E. y López, H. (2003), "México: federalismo versus descentralización", *Política y cultura*, núm. 19, UAM, pp. 27-43.

- Sour, L. (2004), "El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", *Gestión y política pública*, vol. XIII, núm. 3, II Semestre, pp. 733-751.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1986), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI-ILPES.
- Tello, A. (2002), "Marginalidad y gestión municipal", en *Marginalidad y asentamientos irregulares en el sur de Tamaulipas*, México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 129-143.
- Torres, F. y Delgadillo, M. (2002), "Límites estructurales al desarrollo regional en México", en *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, t. II, México, Casa Juan Pablos-IIES-UNAM, pp. 282-316.
- Timasheff, N. (1984), *La teoría sociológica*, México, FCE.
- Ubiarco, J. B. (2002), *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, Porrúa.
- Valencia, E. y Aguirre, R. (2001), "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. I, México, ITESO-UIA-LIMUSA, pp. 21-94.
- Vázquez, Z. (1993), "El federalismo mexicano, 1823-1847", en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE-CM, pp. 15-50.
- Vélez, F. (1994), "Introducción", en *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*, México, núm.78, El Trimestre económico-FCE, pp. 7-15.
- Villarespe, V. (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México, UNAM-IIES.
- _____ (2002), *Pobreza Teoría e historia*, México, UNAM-JP.
- Ward, P. (1989), *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*, México, Nueva Imagen.
- _____ (1999), "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gobernabilidad y política social municipal en México", en *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales*, t. 2, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 99-139.
- Weber, M. (2001), *¿Qué es la burocracia?*, México, Coyoacán.
- Ziccardi, A. (2000), *Municipio y Región*, México, IIS-UNAM.

Anexos

...continuación

<p>comienzan a recuperarse las actividades industriales y agropecuarias, gracias al reestablecimiento de la paz y a cierta estabilidad política en los gobiernos de Obregón y de Calles. Aun a pesar de la crisis de 1930, la década puede calificarse como de rápida expansión económica, considerando desde luego la etapa cardenista.</p>				
<p>El Estado desarrolló una estrategia conocida como "política de sustitución de importaciones" que tuvo como objetivo la industrialización del país a través de la protección a la industria nacional, restringiendo la importación de bienes de consumo y creando las condiciones propicias para facilitar su producción interna. La estrategia requería de recursos importantes de recursos para financiarla, ya que si bien la importación de bienes finales se redujo, la importación de</p>	<p>La estrategia se dirigió al impulso de la industrialización, lo que propició la marginación de todos aquellos habitantes rurales temporaleros. A partir de los años cuarenta se instrumenta una política social a fin de apoyar al proyecto económico de industrialización. Se crean las condiciones para fortalecer la SSA así como al IMSS. Así como también la educación básica universal y técnica, a fin de formar los recursos demandados por la industria.</p>	<p>Tercera reforma.</p> <p>Cuarta reforma.</p>	<p>DOF del 8 de enero de 1943, se reforma el párrafo tercero de la fracción III.</p> <p>DOF del 12 de febrero de 1947, se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I.</p>	<p>Se amplió el período de ejercicio de los gobernadores de cuatro a seis años.</p> <p>Se otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas. El valor fundamental de la reforma radica en la aceleración del proceso para hacer más efectiva la democracia.</p>

<p>insumos y bienes de capital se incrementó de manera importante. Estas importaciones se financiaron con la exportación de productos agrícolas.</p>	<p>De 1950 a 1970 la economía funcionaba relativamente bien. El crecimiento del PIB fluctuaba entre 3 y 4 % anual aprox. Mientras la inflación lo hacia alrededor de 3%. A esto se le llamó periodo de "desarrollo estabilizador". El crecimiento se caracterizó por un importante crecimiento urbano y una disminución del empleo y de la producción agrícola en relación a la industria y los servicios.</p>	<p>La política social estuvo orientada al proyecto de industrialización, su fase de urbanización, producto del crecimiento del sector terciario. Las crecientes necesidades sociales en las ciudades y la consolidación de este sector forzaron al Estado a expandir su oferta hacia otros grupos sociales ligados a un proceso de urbanización. Éste además de considerar las áreas educativas y asistencialista se abrió a la seguridad social y otras dimensiones del bienestar como la vivienda y la alimentación.</p>	<p>Quinta reforma.</p>	<p>Se deroga la reforma anterior pero se amplía la participación de la mujer en la vida pública mediante el reconocimiento de la ciudadanía plena y el goce que esta prerrogativa concede a las mujeres.</p>
<p>A partir de los años setenta el comportamiento de las variables macroeconómicas empezaron a variar. En particular el gasto del gobierno</p>	<p>La política social de atención a la pobreza por parte del Estado se dió a través de la conceptualización del fenómeno como un proceso</p>	<p>Sexta reforma.</p>	<p>DOF del 17 de octubre de 1953, se hacen modificaciones al párrafo I.</p>	<p>Se agregan disposiciones relativas a la normatividad en asentamientos humanos, otorgándole a los municipios la facultad</p>
			<p>DOF del 6 de febrero de 1976, se adicionan fracciones IV y V.</p>	

continúa...

...continuación

<p>aumentó sin que se modificaran sus ingresos, lo que generó un déficit financiero e inflación. Lo anterior aunado con la crisis financiera mundial y los precios del petróleo llevó a la economía a crisis recurrentes</p>	<p>de marginación y exclusión a grupos campesinos. Así aparecen los programas PIDER y COPLAMAR, con la finalidad de atender a los sectores rurales marginales mediante programas productivos para evitar la migración campo-ciudad. Hasta este momento, la característica fundamental de la política es que ésta es producto de acciones centralizadas.</p>	<p>Séptima reforma.</p>	<p>DOF del 6 de diciembre de 1977, se modifica la fracción III.</p>	<p>de reglamentar al respecto. Además, se otorga la facultad de coordinar y planear estrategias de desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.</p> <p>Se añadió un precepto tendiente a establecer el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbito municipal.</p>
<p>En los años ochenta las crisis recurrentes fueron atendidas a través pactos de corte ortodoxos para controlar los desajustes fiscales y monetarios, acumulados con anterioridad, así como a las crisis de deuda externa. El gobierno aplicó programas como PRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica) en dos etapas; la primera consistía en un tratamiento de <i>shock</i>, poste</p>	<p>La política de ajuste como consecuencia de la crisis dañó de forma significativa el gasto público, principalmente el destinado al gasto social. En el primer año de gobierno de De la Madrid, se eliminaron los programas de combate a la pobreza, sólo se conservaron IMSS-COPLAMAR y CONASUPO-COPLAMAR. El gasto social descendió 15% por encima del total del gasto</p>	<p>Octava reforma.</p>	<p>DOF del 3 de febrero de 1983.</p>	<p>Es considerada la reforma más importante realizada hasta la fecha, ya que da un giro a los aspectos jurídico, político, administrativo y fiscal de los ayuntamientos; amplia los mecanismos de participación social y de áreas de la vida interna de los mismos; /) se permite por primera vez la asociación intermunicipal, lo cual fortalece la práctica</p>

<p>riormente medidas gradualistas. Otros programas también fueron instrumentados como el Pacto de Solidaridad Económica (pse) mismo que cambiaría de nombre a Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico. En resumen, durante la administración de Miguel de la Madrid (82-88) se aplicaron tres políticas económicas: la liberalización del comercio, el Pacto de Solidaridad Económica y la disminución de la participación del gobierno en la economía. Se implementa un cambio de paradigma en el modelo económico: inicia la instrumentación de políticas neoliberales.</p>	<p>programado, es decir 30%. En materia de descentralización de funciones se propuso una nueva asignación de funciones entre la federación y los gobiernos estatales y municipales en materia de planeación del desarrollo urbano, servicios públicos y administración el territorio.</p>	<p>Novena reforma.</p>	<p>DOF del 17 de marzo de 1987.</p>	<p>del federalismo; 2) se permitió la creación de las bases de la coordinación fiscal; 3) con el objeto de tratar problemas compartidos se promovió la participación intermunicipal estableciendo para ello la coordinación y colaboración entre federación, estados y municipios.</p> <p>Establece que las leyes estatales incorporen dentro de su estructura jurídica el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.</p>
<p>Con el fin de mantener la estabilidad macroeconómica, el gobierno aplicó políticas privatizadoras y desreguladoras en la</p>	<p>Se reconoce la gravedad del problema de desigualdad y pobreza existente en el país y se pretende contrarrestar a través de programas de</p>	<p>Décima reforma.</p>	<p>Noviembre de 1999.</p>	<p>Texto vigente desde marzo del año 2000.</p>

continúa...

<p>economía través de la apertura comercial y la venta de empresas paraestatales; disciplina fiscal y política monetaria rígida.</p>	<p>descentralización parcial, incluyendo cada vez más la corresponsabilidad de los beneficiarios y los diferentes gobiernos. Programas como SOLIDARIDAD, PROGRESA y ahora OPORTUNIDADES tienen tal objetivo. Cabe mencionar que en 1998 las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal pone un elemento característico en la descentralización del gasto social.</p>			
--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia, con datos del Senado de la República, 2001.

**Anexo 2. Catálogo de programas federales hacia los municipios
(Sedesol 2001-2006)**

<i>Nombre del programa</i>	<i>A quién va dirigido</i>	<i>Cómo participa el municipio</i>	<i>Dónde se aplica el programa</i>	<i>Responsables del programa</i>	<i>Tipo de apoyo</i>
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	Población en pobreza extrema de zonas rurales y urbanas.	A través de un enlace municipal en la operación del programa y promoción de acciones de coordinación con proyectos de desarrollo local.	En todo el territorio nacional.	Coordinaciones estatales, ubicadas en las delegaciones federales de SEDESOL en los estados, las cuales son responsables de la atención a los beneficiarios, así como de la operación y seguimiento del mismo.	Múltiple y va hacia cuatro componentes: salud, educación, alimentación y patrimonio.
Programa 3 x 1 para migrantes.	Familias de migrantes radicados en zonas marginadas rurales y urbanas.	Los municipios, junto con los gobiernos estatales podrán asistir financieramente con 50% del gasto de los proyectos, a fin de apoyar las iniciativas de los migrantes radicados en el extranjero.	Se aplica en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno.	Los gobiernos estatales, municipales, los clubes u organizaciones de migrantes, la SEDESOL y los beneficiarios de los proyectos a realizar.	Financieros: Corresponde a la federación 25% a través de la SEDESOL, 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y 50% a gobiernos estatales y municipales.

Continúa ...

continuación...

<p>Programa de Adquisición de Suelo Apto para Vivienda.</p> <p>Otorgamiento de un subsidio federal a los gobiernos de los estados o los municipios.</p>	<p>Población en situación de pobreza patrimonial.</p>	<p>Podrá participar como instancia ejecutora cuando el gobierno del estado le delegue las funciones administrativas del programa.</p>	<p>En cualquier entidad federativa o localidad urbana, suburbana o rural. Con prioridad en los gobiernos locales que cuenten con organismos estatales o municipales de vivienda.</p>	<p>El gobierno del estado es la instancia ejecutora y podrá delegar funciones administrativas, técnicas y operativas a los organismos de vivienda estatales o municipales.</p>	<p>El apoyo federal será de hasta \$15,000 por cada lote unifamiliar, siempre que el inmueble esté debidamente lotificado y con acceso, agua, drenaje y electrificación.</p>
<p>Programa de Ahorro, Subsidio, y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu casa".</p>	<p>Población en situación de pobreza patrimonial.</p>	<p>El municipio participa como promotor y ejecutor, ya que los estados y municipios aportan al beneficiario un apoyo de igual valor al federal.</p>	<p>Se aplica a cualquier localidad urbana, suburbana, rural o indígena del país.</p>	<p>El gobierno estatal o el municipal son los responsables del programa "Tu casa".</p>	<p>Apoyo económico que va desde los \$12,000 hasta los \$32,000 según los cinco tipos de casos.</p>
<p>Programa de Atención de Adultos Mayores en Zonas Rurales.</p>	<p>Adultos mayores en pobreza alimentaria que no son atendidos por algún programa federal y que viven en localidades rurales con menos de 2 500 habitantes, de alta y muy alta marginación.</p>	<p>El municipio podrá promover el programa y expedir los documentos en el ámbito de su competencia, a fin de que los adultos mayores acrediten su residencia.</p>	<p>Se aplica en las localidades rurales con menos de 2 500 habitantes, de alta y muy alta marginación según el CONAPO.</p>	<p>La SEDESOL por conducto de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.</p>	<p>Apoyo alimentario que consiste en una transferencia en efectivo anual de \$2,100.</p> <p>Apoyo a la capacitación nutricional.</p>

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.	Población jornalera agrícola.	Participará como ejecutor siempre y cuando se firmen los convenios con la SEDESOL, además podrá aportar recursos económicos.	B. Cal. Nte.; B. Cal. Sur; Chih.; Dgo.; Gro.; Hgo.; Jal.; Mich.; Mor.; Nay.; Oax.; Pue.; SLP.; Sin.; Son.; Tamps. y Ver.	La SEDESOL a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y de la unidad responsable del programa.	Se desarrollan diferentes proyectos con recursos financieros federales, a los cuales se pueden sumar aportaciones estatales y municipales.
Programa de Incentivos Estatales.	Las entidades federativas, a fin de incentivar el buen desempeño y la innovación.	Colaborará, previo convenio con el estado, en la ejecución auditoría, control y seguimiento de los recursos que se entreguen a los ejecutores.	En todas las entidades federativas que atiendan zonas marginadas que identifique la SEDESOL.	Las delegaciones de la SEDESOL en los estados y los gobiernos estatales.	Recursos monetarios a las acciones que fortalecen la rendición de cuentas, la corresponsabilidad y la innovación.
Programa de Jóvenes por México.	Universitarios y las comunidades de mayor marginación.	El municipio avala el programa. La SEDESOL establece coordinación con los municipios a fin de evitar duplicidad de acciones.	En todas las entidades federativas, con especial énfasis en los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC).	La SEDESOL y las universidades públicas y privadas.	Económicos. Reconocimiento para docentes.
Programa HABITAT.	Ordenamiento territorial y fortalecer la gestión urbano-territorial.	Participa como gestor del programa, ejecuta las acciones para la correcta aplicación de los recursos.	Ciudades y zonas metropolitanas.	La SEDESOL en el estado.	El apoyo federal, complementado con las aportaciones locales.

continúa...

continuación...

Programa Opciones Productivas.	A las personas, familias y grupos sociales	Gestor y ejecutor del programa.	A nivel nacional en las regiones marginadas (rurales y urbanas).	La SEDESOL.	Principalmente económico.
Programa para el Desarrollo Rural (Microrregiones).	Habitantes de las comunidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios.	Instancia ejecutora.	En las comunidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios.	SEDESOL, gobierno estatal y municipal, y organizaciones de la sociedad civil.	Económicos, dirigidos a la realización de obras.
Programa Vivienda Rural.	A la población del medio rural.	Como promotor y en su caso como ejecutor.	En los 31 estados de la República Mexicana.	La SEDESOL.	Económico para la construcción de vivienda.
Programa de Empleo Temporal.	A la población del medio rural.	Como difusor de la lista de los beneficiarios.	En localidades rurales de hasta 2 500 habitantes, de acuerdo al censo del INEGI.	La operación se maneja en forma coordinada a través de SEDESOL, SEMARNAT, SAGARPA Y SCT.	Apoyo económico a los participantes por jornada laboral.
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías.	Los artesanos que preservan técnicas y diseños tradicionales, que viven en condiciones de pobreza.	Promotor del programa. Se coordina con el FONART para fortalecer la cobertura de las acciones	En todo el territorio nacional.	La SEDESOL, Com. Nal. para el Des. de los Pueblos Indígenas, la SE, SS y la SEMARNAT.	Económico.

Fuente: elaboración propia con base a la información de la Secretaría de Gobernación (2005). Catálogo de Programas Federales a los Municipios México.

Anexo 3. Programas estatales de combate a la pobreza, 2002

Sector	Nuevo León, programas	Tamaulipas, programas	Observaciones
Programas de vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> -VIVAH y Prosavi* -Regularización de la tenencia de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> -Regularización de la tenencia de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> *Programas federales que son ejecutados por el gobierno del estado.
Obra social comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> -Infraestructura social. -Infraestructura e introducción de servicios. - En Nuevo León decidimos todos. -Por amor a mi tierra. -Piso de concreto. 	<ul style="list-style-type: none"> -Infraestructura básica. -Piso de concreto. -Mejora de vivienda. -Mejora de fachadas. 	
Asistencia social.	<ul style="list-style-type: none"> -Asistencia social integral. -Asistencia social alimentaria a familias. 	<ul style="list-style-type: none"> -Asistencia social a familias. -Asistencia social alimentaria a familias. -Cocinas populares y Unidades de Servicio Integrales. -Vigilancia y recuperación nutricional. -Menores en circunstancias especialmente difíciles. 	
Educación y capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> -Centros comunitarios de aprendizaje. -Guardería comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> -Facilitando el camino. -Centros de asistencia infantil comunitarios. 	
Proyectos productivos y empleo.	<ul style="list-style-type: none"> -Proyectos productivos. -Emprendedores. 	<ul style="list-style-type: none"> -Proyectos productivos. -Microcrédito. -Fortalecimiento para la economía familiar y comunitaria. -Vamos Tamaulipas. 	

Continúa...

Desarrollo regional o comunitario.		-Regiones prioritarias proyecto Yo Oportunidades.	
Ramo 20 de CDS.*	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades productivas. -Empleo temporal. -Expertos en acción. -Jóvenes por México. -Estatales por demanda. -Iniciativa ciudadana. -Microrregiones. -Empleo temporal emergente. 	<ul style="list-style-type: none"> -Productivas. -Empleo temporal. -Expertos en acción, -Jóvenes por México. -Estatales por demanda. 	*Programas federales que cada unidad negocia de forma anual en el marco de los respectivos Convenios de Desarrollo Social.

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro presentado por Ordóñez y Ortega (2006: 260-262).

Anexo 4. Programas estatales de atención a la pobreza en Nuevo León, 2002

<i>Programa</i>	<i>Objetivo del programa</i>
Vivah. Programa de ahorro y subsidio para la vivienda progresiva.	Ofrecer a la población en pobreza extrema la oportunidad de acceder a una vivienda propia con servicios básicos.
PROSAVI.	Apoyar la compra de vivienda nueva para los jefes de familia, tanto asalariados como aquellos que trabajan por su cuenta, que tienen ingresos no mayores a cinco veces el salario mínimo.
Regulación de la tenencia de la tierra y entrega de escrituras.	Escrituración de terrenos irregulares.
Piso de concreto antibacteriano.	Busca mejorar las condiciones de salud de las familias en zonas rurales y marginadas del estado.
Infraestructura e introducción de servicios.	Introducción de servicios de agua, drenaje y electrificación en más de 30 mil lotes.
Paquetes de materiales de construcción.	Entrega de paquetes de materiales de construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas.
Mejoramiento de vivienda.	Se brinda capacitación para la autoconstrucción y mejoramiento de casas y barrios.
Infraestructura social.	Llevar los servicios de agua potable, drenaje, pavimento, alumbrado, canchas deportivas y espacios de recreación en las colonias que así lo requieran.
En Nuevo León decidimos todos.	Promueve la participación comunitaria en la detección de necesidades sociales para concretarlas en obras y acciones de beneficio común.
Por amor a mi tierra.	Busca institucionalizar los esfuerzos de los nuevoleonenses que deseen coadyuvar en el desarrollo de sus comunidades de origen y establecer los lazos de solidaridad mediante la realización de obras de infraestructura social.

Continúa...

Proyectos productivos.	Ampliar las posibilidades para mejorar los niveles de ingreso de las familias, principalmente de aquellas que se encuentran en marginación.
Emprendedores.	Atiende a personas que no pueden acceder a un crédito de la banca comercial y que deseen emprender o fortalecer un pequeño negocio.
Guardería comunitaria.	Busca proporcionar en la comunidad a través de la instalación de guardería, durante la jornada laboral de sus padres o tutores.
Centros comunitarios de aprendizaje.	Brinda a los miembros de la comunidad la posibilidad de poder acceder a contenidos educativos a través de internet.
Asistencia social alimentaria a las familias.	Consiste en una dotación mensual de despensa que beneficie a 55 mil familias vulnerables.
Asistencia social integral.	Mejorar el clima social y el entorno urbano de las localidades ubicadas en la Alianza en Monterrey.

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro presentado por Ordóñez y Ortega (2006: 278-280).

Anexo 5. Programas estatales de atención a la pobreza en Tamaulipas, 2002

<i>Programa</i>	<i>Objetivo del programa</i>
Coordinación interinstitucional para la regulación de la tenencia de la tierra.	Escrituración de lotes urbanos.
Pisos de concreto.	Instalación de pisos de concreto antibacteriano en viviendas con pisos de tierra.
Infraestructura básica.	Obras de agua, drenaje, urbanización, electrificación, servicios comunitarios y fomento a la producción.
Mejoramiento de vivienda.	Apoyar el mejoramiento de viviendas por medio de autoconstrucción.
Mejoramiento de fachadas.	Mejorar las fachadas aprovechando la mano de obra de las familias.
Regiones prioritarias.	Establecer, promover, coordinar y concretar acciones que permitan atender las necesidades mas sentidas de las comunidades marginadas.
Microcrédito.	Brindar apoyo económico para actividades productivas que generen el autoempleo, promuevan el ahorro y fortalezcan la economía familiar.
Vamos Tamaulipas.	Alcanzar niveles superiores de bienestar social, principalmente de los sectores sociales de extrema pobreza.
Proyecto 40.	Auxiliar a 40 comunidades en la recuperación de sus patrones alimenticios, productivos, sociales y culturales, así como en la recuperación de su vocación de vida.
Proyectos productivos.	Estimular las oportunidades de autoempleo de mujeres y jóvenes en 71 comunidades de 17 municipios.
Asistencia social a familias de escasos recursos.	Canalizar a diferentes instituciones y brindar información sobre integración familiar.

Continúa...

Asistencia social alimentaria a familias.	Distribuir despensa y paquetes alimentarios infantiles a familias en comunidades de las zonas rurales y urbanas que viven en condiciones de pobreza y marginación.
Cocinas populares y Unidades de servicios integrales.	Proporcionar alimentos a alumnos de secundaria técnica y telesecundaria.
Vigilancia y recuperación nutricional, ALIMENTA.	Fortalecer estrategias nacionales para abatir los casos y muertes por desnutrición en menores de cinco años.
Fortalecimiento para la economía familiar y comunitaria.	Difundir paquetes de aves, ovinos, de semillas de hortalizas, árboles frutales y árboles.
Centros de asistencia infantil comunitarios.	Ofrecer educación preescolar con validez oficial.
Menores en circunstancias especialmente difíciles.	Atender a menores trabajadores en y de la calle en riesgo, migrantes y repatriados.
Medicina comunitaria.	Atender a personas con consultas médicas pediátricas, distribuir sobres de suero oral, realizar brigadas multidisciplinarias, ofrecer métodos anticonceptivos entre otros.
Facilitando el camino.	Apoyar a alumnos de zonas rurales que viven lejos de los centros educativos. Se les proporcionan bicicletas como un medio alternativo de transporte.

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro presentado por Ordóñez y Ortega (2006: 278-280).

**Anexo 6. Ingresos brutos desglosados del estado de Nuevo León
(Cifras en miles, pesos corrientes)**

Concepto/años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Impuestos	1 207 701	1 340 655	1 422 711	1 541 852	1 788 602	1 873 604	2 105 962	2 304 473
Derechos	628 332	737 888	864 386	841 342	957 564	1 398 561	369 006	405 950
Productos	547 243	512 113	263 606	172 833	170 663	422 532	263 122	196 365
Aprovechamientos	246 870	333 191	898 301	1 001 721	831 259	600 143	3 222 136	2 916 266
Contribuciones de mejoras	0	0	0	0	0	0	0	0
Participaciones federales	8 023 252	8 995 003	9 211 778	9 998 500	10 576 338	13 231 540	16 123 672	16 092 795
Aportaciones federales (Ramo 33)	5 965 791	6 685 352	8 522 118	9 971 003	10 581 940	14 169 349	15 863 554	16 922 419
** Recursos reasignados por convenio	1 891 024	2 314 710	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos	419 192	518 731	1 618 065	938 004	610 900	0	34 581	95 435
Por cuenta de terceros	640 240	655 201	0	0	0	0	0	0
Financiamiento	363 997	0	0	0	0	0	0	0
Disponibilidad inicial	1 381 245	2 145 721	0	0	0	2 696 783	1 760 941	2 422 960
Total de ingresos	21 314 893	24 238 571	22 800 967	24 465 255	25 517 268	34 392 514	39 742 974	41 356 663

Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales.

Anexo 7. Ingresos brutos desglosados del estado de Tamaulipas
(Cifras en pesos corrientes)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Impuestos	550 783	613 784	674 901	749 462	762 897	808 944	936 270	1 007 769
Derechos	340 604	594 654	496 047	656 627	881 773	785 358	898 015	1 147 451
Productos	70 768	96 977	78 031	133 831	154 956	187 584	257 919	238 559
Aprovechamientos	75 154	102 193	102 716	167 281	199 913	112 771	169 851	212 571
Contribuciones de mejoras	0	0	0	0	0	0	0	0
Participaciones federales	4 902 975	5 720 135	5 520 289	6 321 638	7 095 004	7 745 711	8 834 424	9 511 839
Aportaciones federales (Ramo 33)	6 251 766	7 103 075	9 152 147	10 323 180	12 021 281	13 335 297	15 107 607	15 909 854
** Recursos reasignados por convenio	1 325 002	1 340 444	0	0	2 782 228	0	0	0
Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	0	1 361 000
Por cuenta de terceros	0	0	0	0	0	0	0	0
Financiamiento	0	20 029	129 971	400 000	1 858 964	0	0	0
Disponibilidad inicial	0	0	0	0	0	0	1 957 366	7 013 724
Total de ingresos	13 517 052	15 591 291	16 154 102	18 752 019	22 974 788	22 975 665	28 161 457	35 043 128

Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales.

Anexo 8. Ingresos brutos desglosados del municipio de Tampico, Tamaulipas
(Cifras en pesos corrientes)

Concepto	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Impuestos	29 704 378		43 239 785		48 296 307		53 927 946		57 097 150		67 563 821		77 791 271	
Derechos	30 709 430		43 337 946		37 269 313		46 985 680		40 709 816		38 789 759		39 545 727	
Productos	8 271 800		9 293 742		10 861 156		12 696 110		14 641 445		14 166 624		12 407 339	
Aprovechamientos	21 615 094		34 230 376		29 906 309		35 216 927		31 739 919		37 357 037		36 680 147	
Contribuciones de mejoras	0		0		0		0		0		0		0	
Total de recursos propios.	90 300 902	23.8	130 101 851	28.97	126 333 085	23.9	148 826 463	28.01	144 186 330	25.41	157 877 241	23.34	166 424 484	23.53
Participaciones Federales	149 327 662		147 985 347		182 363 422		205 531 999		228 366 356		258 417 419		262 440 621	
Aportaciones Federales Ramo (23)	85 609 740		86 884 396		86 528 764		95 541 806		119 762 848		124 533 663		135 078 904	
Recursos descentralizados	234 937 402	61.9	234 869 743	52.29	268 892 186	51.0	301 073 805	56.67	348 129 204	61.34	382 951 082	56.61	397 519 525	56.19
Otros ingresos	0		43 337 593		140 689		883 972		540 758		910 560		974 214	
Por cuenta de terceros	0		0		0		0		0		0		0	
Financiamiento	24 308 881		30 930 685		112 821 230		67 006 777		62 059 075		64 902 421		73 670 524	
Disponibilidad inicial	29 867 337		10 890 038		18 465 632		13 447 967		12 628 860		69 890 392		68 825 713	
Otros rubros *	54 176 218	14.2	84 158 316	18.74	131 427 551	24.9	81 338 716	15.31	75 228 693	13.26	135 703 373	20.06	143 470 451	20.28
Total de ingresos	379 414 522	100	449 129 910	100	526 652 822	100	531 238 984	100	567 546 227	100	676 631 696	100	707 414 460	100

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

* Se considera la sumatoria de otras fuentes como otros ingresos, financiamiento y disponibilidad inicial, sólo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.

Anexo 9. Ingresos brutos desglosados del municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas
(Cifras en pesos corrientes)

Concepto	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Impuestos	16 322 754		22 175 977		23 365 453		26 009 914		26 353 672		34 014 107		34 233 535	
Derechos	6 173 828		10 285 858		12 082 461		14 876 538		15 318 596		21 256 423		6 896 184	
Productos	1 476 822				1 864 583		1 758 961		1 791 565		1 847 598		964 799	
Aprovechamientos	21 815 966		518 217		9 803 417		19 615 473		27 587 068		48 241 557		24 102 353	
Contribuciones de Mejoras	0		0		0		0		0		0		0	
Total de recursos propios.	45 789 370	20.8	35 195 495	14.6	47 115 914	17.4	64 510 122	22.76	71 050 901	18.69	105 359 685	18.27	66 196 871	11.37
Participaciones Federales	96 644 224		92 209 555		111 333 816		124 154 000		142 840 972		167 470 912		169 661 486	
Aportaciones Federales Rano (33)	47 232 223		50 133 625		51 586 297		54 543 195		121 481 132		179 562 715		257 291 782	
Recursos descentralizados	143 876 447	65.4	142 343 180	59.0	162 920 113	60.2	178 697 195	63.04	264 322 104	69.52	347 033 627	60.18	426 953 268	73.31
Otros ingresos	355 382		12 778 124		13 304 047		1 260 883		2 094 636		2 295 981		2 648 265	
Por cuenta de Terceros	0		0		0		0		0		0		0	
Financiamiento	7 062 315		43 583 069		31 800 300		39 003 296		38 289 469		105 436 778		86 613 980	
Disponibilidad Inicial	22 944 591		7 108 929		15 091 570		0		4 477 311		16 500 188		0	
Otros rubros*	30 362 288	13.8	63 470 122	26.3	60 195 917	22.2	40 264 179	14.20	44 861 416	15.54	124 232 947	21.54	89 262 245	15.33
Total de Ingresos	220 028 105	100	241 008 797	100	270 231 944	100	283 471 496	100	380 234 421	100	576 626 259	100	582 412 384	100

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

* Se considera la sumatoria de otras fuentes como otros ingresos, financiamiento y disponibilidad inicial, sólo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.

Anexo 10. Ingresos brutos desglosados del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León
(Cifras en pesos corrientes)

Concepto	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Impuestos	105 185 000		129 478 000		143 823 901		145 740 732		141 124 407		167 895 856		187 396 000	
Derechos	33 129 000		29 037 000		29 228 736		25 632 538		26 762 852		28 042 925		29 267 000	
Productos	13 479 000		17 282 000		17 241 398		13 963 592		17 840 194		32 629 037		55 949 000	
Aprovechamientos	39 617 000		46 861 000		42 192 259		52 626 002		64 943 833		40 046 232		44 682 000	
Contribuciones de mejoras	0		0		0		0		0		0		0	
Total de recursos propios.	191 410 000	28.1		26.18	232 486 294	29.31	237 962 864	30.76	250 671 286	30.09	268 614 050	30.59	317 294 000	29.18
Participaciones Federales	222 619 000		228 868 366		254 900 132		263 536 580		283 359 370		334 333 645		305 336 000	
Apoyos Federales	113 879 000		148 484 648		126 137 478		132 323 715		150 004 539		160 455 670		163 656 000	
Ramo (33)														
Recursos descentralizados	336 498 000	49.4	377 353 034	44.37	381 037 610	48.03	395 860 295	51.16	433 363 909	52.01	494 789 315	56.34	468 992 000	43.13
Otros ingresos	83 195 000		0		11 346 795		40 650 726		54 301 522		37 311 611		131 422 000	
Por cuenta de terceros	0		203 348 000		65 525 636		0		0		0		0	
Financiamiento	54 000 000		40 112 966		60 500 000		99 255 646		94 836 000		69 300 000		167 497 000	
Disponibilidad Inicial	16 146 000		7 024 000		42 407 576		0		0		8 140 374		2 204 000	
Otros rubros *	153 341 000	22.5	250 484 966	29.45	179 780 007	22.66	139 906 372	18.08	149 137 522	17.90	114 751 985	13.07	301 123 000	27.69
Total de Ingresos	681 249 000	100	850 496 000	100	793 303 911	100	773 729 531	100	833 172 717	100	878 155 350	100	1 087 409 008	100

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

* Se considera la sumatoria de otras fuentes como otros ingresos, financiamiento y disponibilidad inicial, sólo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.

Anexo 11. Ingresos brutos desglosados del municipio de General Escobedo, Nuevo León
(Cifras en pesos corrientes)

Concepto	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Impuestos	47 460 396		51 760 319		71 452 862		74 004 277		75 694 932		103 064 906		0	
Derechos	19 395 255		27 988 478		18 111 851		16 569 637		18 502 228		26 398 157		0	
Productos	2 501 638		1 656 225		7 057 243		4 052 931		8 465 792		16 095 754		0	
Aprovechamientos	2 794 703		4 265 613		4 013 865		9 282 538		15 789 231		12 304 523		0	
Contribuciones de mejoras	0				0		0		0		2 687 132		0	
Total de recursos propios.	72 151 992	26.95	85 670 635	25.36	100 632 821	25.46	103 909 383	26.80	118 452 183	27.56	160 550 472	31.08	0	0
Participaciones Federales	107 782 181		87 288 094		155 310 495		135 550 850		172 357 149		194 321 236		0	
Aportaciones Federales Ramo (13)	64 172 769		80 841 175		76 718 737		84 165 032		95 310 972		91 376 479		0	
Recursos descentralizados	171 954 950	64.23	168 129 269	49.77	232 029 232	58.69	219 715 882	60.89	267 668 121	62.27	285 697 715	55.31	0	0
Otros ingresos	3 500 000		60 484 399		3 240 678		2 409 638		3 029 484				0	
Por cuenta de terceros	596 318						12 000 000		0		0		0	0
Financiamiento	14 482 654		13 867 078		37 342 950		20 000 000		15 543 264		21 456 736		0	
Disponibilidad inicial	5 019 518		9 652 595		22 089 069		2 806 822		25 138 509		48 851 272		0	
Otros rubros *	23 598 490	8.81	84 004 072	24.87	62 672 697	15.85	37 216 460	10.31	43 711 257	10.17	70 308 008	13.61	0	0
Total de Ingresos	267 703 432	100	337 803 976	100	395 337 750	100	360 841 725	100	429 831 561	100	516 556 195	100	0	0

Fuente: elaboración personal con base en el Sistema Municipal de Base de Datos. INEGI.

* Se considera la sumatoria de otras fuentes como otros ingresos, financiamiento y disponibilidad inicial, sólo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.

Descentralización, municipio y bienestar social:
un análisis del noreste de México
se terminó de imprimir en julio de 2011
El tiraje consta de 1 000 ejemplares.

DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y BIENESTAR SOCIAL
un análisis del noreste de México

