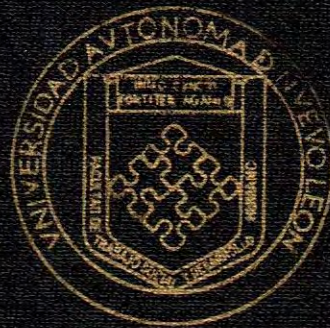


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL



DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y BIENESTAR SOCIAL:  
ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS ZONAS  
CONURBADAS DE TAMPICO Y MONTERREY

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN AL  
TRABAJO SOCIAL Y POLÍTICAS COMPARADAS DEL  
BIENESTAR SOCIAL

PRESENTA

ADOLFO ROGELIO COGCO CALDERÓN

NOVIEMBRE DE 2007



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL**



**DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y BIENESTAR SOCIAL: ANÁLISIS  
COMPARATIVO ENTRE LAS ZONAS CONURBADAS DE TAMPICO Y  
MONTERREY**

**TESIS**  
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE**  
**DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN AL TRABAJO SOCIAL Y**  
**POLÍTICAS COMPARADAS DEL BIENESTAR SOCIAL**  
**PRESENTA**

***ADOLFO ROGELIO COGCO CALDERÓN***

***ASESOR: DR. RAÚL EDUARDO LÓPEZ ESTRADA.***

**NOVIEMBRE DE 2007**





# UANL



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

## CARTA DE ACEPTACIÓN DEFINITIVA DE TESIS DE DOCTORADO

Los suscritos, Miembros de la Comisión de Tesis de Doctorado de

**Adolfo Rogelio Cogco Calderón**

hacemos constar que hemos evaluado y aprobado la tesis:

**"DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y BIENESTAR SOCIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS ZONAS CONURBADAS DE TAMPICO Y MONTERREY"**

En vista de lo cual extendemos nuestra autorización para que dicho trabajo sea sustentado en examen de grado de Doctor en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social.

**Dr. Raúl Eduardo López Estrada**  
Director de Tesis

**Dra. Claudia Campillo Toledano**  
Miembro de la Comisión de Tesis



**Dr. José Luis de la Cruz Rock**  
Miembro de la Comisión de Tesis

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL  
Y DESARROLLO HUMANO  
SUBDIRECCIÓN DE  
ESTUDIOS DE POSGRADO

**Dr. Juan Noyola Carmona**  
Miembro de la Comisión de Tesis

**Dr. Camilo Contreras Delgado**  
Miembro de la Comisión de Tesis

Ciudad Universitaria, 07 de Noviembre de 2007

Ciudad Universitaria. C.P. 66451  
San Nicolás de los Garza, Nuevo León  
Teléfono y fax: 83 52 13 09, 83 76 91 77  
Apartado Postal 2811  
fts@mail.uanl.mx



## TABLA DE CONTENIDO.

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>I.- CONSIDERACIONES PREVIAS ACERCA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.</b>	3
a) El proceso está en vías de construcción.....	3
b) Complejidad en la participación de múltiples actores.....	4
c) Sus impactos son múltiples e inciden directamente en el desarrollo del país a través de la política económica y las políticas sociales.....	5
d) El proceso implica transformaciones políticas y administrativas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).....	7
e) Su orientación y resultados, tendrán una fuerte repercusión en la población mexicana.....	8
<b>II.-Originalidad de la investigación</b> .....	9
<b>III.- Objetivo general</b> .....	11
<b>IV.- Objetivos particulares</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1.-DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y POLÍTICA SOCIAL DE ATENCIÓN A LA POBREZA.</b>	15
1.1. Teoría del desarrollo y el papel del Estado.....	17
1.2. El concepto de descentralización.....	18
1.2.1. La descentralización y los tipos de Estado (unitarios y federales).....	22
1.3. Tipos de descentralización.....	23
1.3.1. La descentralización administrativa y desarrollo social.....	24
1.4. La descentralización, políticas de atención a la pobreza y municipio en México....	25
1.4.1. Antecedentes de la descentralización en México.....	26
1.4.2. La descentralización en México a partir de los años ochentas.....	27
1.4.3. Las políticas de atención a la pobreza.....	29
1.4.3.1. Situación de social de México de principios de siglo XX.....	29
1.4.3.2. El período cardenista y el inicio del Estado moderno.....	30
1.4.3.3. La política social de la industrialización y la urbanización (1940-1970).....	32
1.4.3.4. Los programas centralizados de atención a la pobreza 1973-1982....	36
1.4.3.5. Los programas de descentralización parcial de atención a la pobreza 1988-2006.....	37
1.5. Descentralización y reforma municipal 1980-2000.....	41
1.6. La descentralización de recursos y la atención de la pobreza.....	43
1.7. Descentralización y municipio.....	47
1.7.1. El municipio mexicano y sus característica.....	47
<b>CAPÍTULO 2.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA.</b>	60
2.1. El diseño de la investigación.....	60
2.2. El enfoque comparativo.....	62
2.3. Población.....	63
2.4. El contexto estatal y municipal.....	63
2.4.1. El estado y los municipios de Nuevo León.....	64
2.4.1.1. El municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.....	68



2.4.1.2. El municipio de General Escobedo, Nuevo León.....	70
2.4.2. El estado y los municipios de Tamaulipas.....	72
2.4.2.1. El municipio de Tampico, Tamaulipas.....	74
2.4.2.2. El municipio de Cd. Madero, Tamaulipas.....	76
2.5. Comparativo entre los estados de Nuevo León y Tamaulipas.....	78
2.6. Colecta de la información, sistema de categorización y codificación de la información de campo.....	79
2.7. Validez de la investigación .....	87
<b>CAPÍTULO 3.- LA DESCENTRALIZACIÓN, EL RAMO 33 Y EL PROGRAMA OPORTUNIDADES: ESTUDIOS DE CASO EN CUATRO MUNICIPIOS.</b>	89
3.1. La descentralización y las entidades federativas (casos: Tamaulipas y Nuevo León).....	91
3.2. La descentralización y el Ramo 33 (casos de los municipios de estudio).....	105
3.3. La Descentralización y el Programa Oportunidades (casos de los municipios de estudio).....	127
<b>CAPÍTULO 4.- LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU VÍNCULO CON LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO.</b>	145
4.1. Capacidades locales de los municipios de estudio en Tamaulipas: casos de Tampico y Ciudad Madero.....	146
4.2. Capacidades locales de los municipios de estudio en Nuevo León: casos de San Nicolás de los Garza y General Escobedo.....	166
4.3. Los municipios de estudio y la dimensión comparativa.....	183
CONCLUSIÓN GENERAL.....	195
BIBLIOGRAFÍA.....	202
ANEXOS.....	214



## ÍNDICE DE GRÁFICAS.

	Página
<b>Gráfica N°1</b> Evolución de los municipios en México.....	50
<b>Gráfica N°2</b> Procedencia ocupacional del presidente municipal antes de ocupar su cargo (2000).....	51
<b>Gráfica N°3</b> Municipios y las unidades administrativas.....	53
<b>Gráfica N°4</b> Áreas estratégicas de los ayuntamientos, al año 2000.....	54
<b>Gráfica N°5</b> Número de municipios donde se requiere reforzar técnica y operativamente las áreas.....	55

Tabla 1

Tabla 2

Tabla 3

Tabla 4

Tabla 5

Tabla 6

Tabla 7

Tabla 8

Tabla 9

Tabla 10

Tabla 11

Tabla 12

Tabla 13

Tabla 14

Tabla 15

Tabla 16

Tabla 17

Tabla 18

Tabla 19

Tabla 20

Tabla 21

Tabla 22

Tabla 23

Tabla 24

Tabla 25

Tabla 26

Tabla 27

Tabla 28

Tabla 29

Tabla 30



ÍNDICE DE TABLAS.

	Página
<b>Tabla 1</b> Propósitos y prioridades expuestos en el Plan Municipal de Desarrollo, (2000).....	56
<b>Tabla 2</b> Reglamentos municipales al año 2000.....	58
<b>Tabla 3</b> Pobreza en el municipio de san Nicolás de los Garza, N.L. año 2000.	70
<b>Tabla 4</b> Pobreza en el municipio de General Escobedo, N.L. año 2000.....	71
<b>Tabla 5</b> Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Nuevo León.....	72
<b>Tabla 6</b> Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Tamaulipas.....	77
<b>Tabla 7</b> Comparativo entre Nuevo León y Tamaulipas, IDH 2000.....	78
<b>Tabla 8</b> Comparativo entre Nuevo León y Tamaulipas, índice de marginalidad (2000).....	79
<b>Tabla 9</b> Características operativas del (FAEB).....	93
<b>Tabla 10</b> Características básicas del (FAETA).....	94
<b>Tabla 11</b> Características operativas del (FASSA).....	95
<b>Tabla 12</b> Características operativas del (FAISE).....	97
<b>Tabla 13</b> Número de programas estatales de atención a la pobreza 2002.....	98
<b>Tabla 14</b> Gasto público federal ejercido para la superación de la pobreza. (Millones de pesos de 2000).....	99
<b>Tabla 15</b> Composición en términos relativos de los ingresos en Nuevo León. ..	100
<b>Tabla 16</b> Composición en términos relativos de los ingresos en Tamaulipas....	101
<b>Tabla 17</b> Características del Fondo de Aportaciones Múltiple. (FAM).....	103
<b>Tabla 18</b> Características del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).....	104
<b>Tabla 19</b> Características principales del (FAISM).....	106
<b>Tabla 20</b> Características generales del (FORTAMUN-DF).....	127
<b>Tabla 21</b> Principales peticiones de desarrollo social, en Ciudad Madero Tamaulipas.....	159
<b>Tabla 22</b> Comparativo de Ayuntamientos de los municipios de estudio.....	184
<b>Tabla 23</b> Comparativo del Plan Municipal de Desarrollo de los municipios de estudio.....	186
<b>Tabla 24</b> Comparativo de plazas en los municipios de estudio.....	188
<b>Tabla 25</b> Comparativo de las áreas de capacitación en los municipios de estudio.....	189
<b>Tabla 26</b> Comparativo de las fuentes de recursos económicos en los municipios de estudio.....	190
<b>Tabla 27</b> Comparativo del concepto descentralización en los municipios de estudio.....	191
<b>Tabla 28</b> Comparativo de la participación ciudadana en los municipios de estudio.....	192



## ÍNDICE DE ANEXOS.

Anexo 1	Reformas al Artículo 115 Constitucional durante el siglo XX.
Anexo 2	Catálogo de programas federales hacia los municipios (SEDESOL 2001-2006).
Anexo 3	Guía de entrevista para los Secretarios y/o Directores de desarrollo social de los municipios.
Anexo 4	Guía de entrevista para los enlaces municipales del Programa Oportunidades de los municipios.
Anexo 5	Guía de entrevista para los Coordinadores del Comité para la Planeación de Desarrollo Municipal de los municipios.
Anexo 6	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
Anexo 7	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
Anexo 8	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
Anexo 9	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
Anexo 10	Fondo de aportaciones para la infraestructura social estatal (FAISE) por entidad federativa en el período de 1998 al 2005.
Anexo 11	Programas estatales de combate a la pobreza, 2002.
Anexo 12	Programas estatales de atención a la pobreza en Nuevo León, 2002.
Anexo 13	Programas estatales de atención a la pobreza en Tamaulipas, 2002.
Anexo 14	Ingresos brutos desglosados de los estados de Nuevo León y Tamaulipas.
Anexo 15	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
Anexo 16	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).
Anexo 17	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, Nuevo León (Cifras en pesos corrientes).
Anexo 18	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, Tamaulipas (Cifras en pesos corrientes).
Anexo 19	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF, (FORTAMUN-DF) 1998-2004. Nuevo León. (Cifras en pesos corrientes).
Anexo 20	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF, (FORTAMUN-DF) 1998-2004. Tamaulipas. (Cifras en pesos corrientes).
Anexo 21	Operación del Programa Oportunidades.
Anexo 22	Comparativo del Programa Oportunidades en los municipios de estudio.
Anexo 23	Temas relacionados con el desarrollo social enunciados en el Plan Municipal de Desarrollo de Tampico, Tamaulipas.
Anexo 24	Programas de desarrollo social (2005-2007) del municipio de Tampico, Tamaulipas.
Anexo 25	Ingresos brutos desglosados del municipio Tampico, Tamaulipas.
Anexo 26	Ingresos brutos desglosados del municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas.
Anexo 27	Ingresos brutos desglosados del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.
Anexo 28	Principales Objetivos y Líneas de Acción en materia de Desarrollo Social Enunciadas en el Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de General Escobedo N. L. para el Período 2006-2009.
Anexo 29	Contenido del Art. 25 de la iniciativa de Reglamento de la Administración Pública Municipal, del municipio de General Escobedo, Nuevo León.
Anexo 30	Ingresos brutos desglosados del municipio de General Escobedo, Nuevo León.



## **SIGLAS.**

- AMM.**- Área Metropolitana de Monterrey.  
**CEPAL.**- Comisión Económica para América Latina.  
**CONAPO.**- Consejo Nacional de Población.  
**COPLADEM.**- Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal.  
**COPLAMAR.**- Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.  
**CUD.**- Convenio Único de Desarrollo.  
**DDS.**- Dirección de Desarrollo Social.  
**DIF.**- Desarrollo Integral de la Familia.  
**DOF.**- Diario Oficial de la Federación.  
**EM.**- Enlace Municipal de Programa Oportunidades.  
**ENDIM.**- Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal.  
**FAEB.**- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.  
**FAETA.**-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.  
**FAIS.**- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.  
**FAISM.**- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.  
**FAM.**- Fondo de Aportaciones Múltiple.  
**FASP.**- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.  
**FASSA.**- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.  
**FORTAMUN-DF.**- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.  
**IDH.**- Índice de Desarrollo Humano.  
**IM.**- Índice de Marginalidad.  
**INDESOL.**- Instituto Nacional de Desarrollo Social.  
**INEGI.**- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.  
**LCF.**- Ley de Coordinación Fiscal.  
**LGDS.**- Ley General de Desarrollo Social.  
**LGE.**- Ley General de Educación.  
**OCDE.**- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.  
**PAN.**- Partido Acción Nacional.  
**PEA.**- Población Económicamente Activa.  
**PEF.**- Presupuesto de Egresos de la Federación.  
**PIB.**- Producto Interno Bruto.  
**PIDER.**- Programa Integral para el Desarrollo Rural.  
**PMD.**- Plan Municipal de Desarrollo.  
**PNUD.**- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
**PRD.**- Partido de la Revolución Democrática.  
**PRI.**- Partido Revolucionario Institucional.  
**PROGRESA.**- Programa de Educación, Salud y Alimentación.  
**PRONASOL.**- Programa Nacional de Solidaridad.  
**SEDESOL.**- Secretaría de Desarrollo Social.  
**SHCP.**- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
**SNCF.**- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.  
**ZCST.**- Zona Conurbada del Sur de Tamaulipas.



*A mis padres.*

*Ma. Dolores Calderón H.*

*Francisco Cogco P.*

*A mi Familia.*

*Hermila de Leija G.*

*Rogelio Axel Cogco de L.*

*Bruno Cogco de L.*



## **AGRADECIMIENTOS.**

Agradezco a la Universidad Autónoma de Tamaulipas, en particular al Rector Ing. José María Leal Gutiérrez, por el apoyo firme y decidido a la investigación científica así como a la formación de recursos humanos calificados para desarrollar esta actividad en nuestra casa de estudios.

Asimismo, agradezco a la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales en particular al su Director Ing. Eugenio Ruiz Torres, por brindar todas las facilidades a fin de que mis estudios doctorales se llevaran a cabo.

Doy gracias a la Universidad Autónoma de Nuevo León, en particular a la Facultad de Trabajo Social, por el compromiso ético y profesional en la formación de recursos altamente calificados en esta maravillosa disciplina. Al igual reconozco la entrega y compromiso de todos y cada uno de los profesores investigadores que participaron en mi formación en particular al Dr. Raúl Eduardo López Estrada, quien durante mi formación siempre dio luz en la conducción de mi investigación.

Por último agradezco al Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por el apoyo recibido para la realización de mis estudios de doctorado.



# DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y BIENESTAR SOCIAL: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS ZONAS CONURBADAS DE TAMPICO Y MONTERREY.

A. Rogelio Cogco Calderón.

Asesor: Dr. Raúl E. López Estrada.

## Introducción.

El objetivo de la presente investigación 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, 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 unidad territorial, el cual ha tomado 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<sup>6</sup>, 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 descentralización<sup>7</sup> de funciones de los últimos años ha acentuado esta situación, ocasionando que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades para operar en sus territorios.

En este sentido, en México existen 2 427 municipios, de los cuales, el 7% tienen más de 50,000 habitantes, un 13% entre 10 y 50 000, un 19% entre 2 500 y 10 000 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 1600 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 (Cabrero y Orihuela, 2002)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> El Índice 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.

<sup>7</sup> 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. citado en Finot, 2001: 34).

<sup>8</sup> Citado en Cabrero E. (2003b: 8).



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 Programa 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<sup>9</sup> (PEF), particularmente del Ramo 33. En la mayoría de los casos los gobiernos locales sólo participan como instrumentadores de las labores que se aplican en sus espacios, aún 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 adecuadamente, 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 incluye 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, 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 desde su administración.

De acuerdo a lo anterior, la presente investigación se enfoca a analizar las condiciones en las que se desarrolla la función pública municipal en aquellos espacios considerados como de baja marginalidad y alto grado de desarrollo humano, a través de las labores que desempeñan los funcionarios públicos como: 1) secretarios y directores de desarrollo social quienes elaboran el diseño e instrumentación de acciones dirigidas al bienestar social; 2) enlaces municipales del Programa Oportunidades, quienes se involucran en parte de la operación del mismo y, 3) los coordinadores de los Comités para la Planeación del Desarrollo en los Municipios<sup>10</sup> (COPLADEM), quienes son los responsables de aplicar los recursos del Ramo 33.

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. 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

<sup>9</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, en lo sucesivo PEF.

<sup>10</sup> Comités para la Planeación del Desarrollo en los Municipios, en lo sucesivo COPLADEM.



implica transformaciones políticas y administrativas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); por último, e) su orientación y resultados, tendrán un impacto determinante en la población mexicana. A continuación se explica cada uno de éstos.

## **I.- Consideraciones previas acerca del proceso de descentralización.**

### **a) El proceso está en vías de construcción.**

Durante los últimos veinte 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 a las estructuras instituidas en administraciones posrevolucionarias y en las últimas décadas, ha otorgado nuevos roles a los principales actores, entre ellos el gobierno<sup>11</sup>, el cual debe instrumentar 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, generó oportunidades para los sectores con alto nivel de tecnificación del proceso productivo, cuyas mercancías se orientan al mercado exterior; pero también 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/o 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, lo 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<sup>12</sup>, 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

---

<sup>11</sup> Guillén, H. (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 de las instituciones financieras están de acuerdo) 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.

<sup>12</sup> La definición central que guiará la presente investigación será abordada en su momento en la parte teórica del mismo, así como los conceptos relativos al municipio; pobreza y desarrollo social.



(Ayala, 2003). Los recursos públicos se fueron aglutinando, principalmente en el Poder Ejecutivo; con ello en la práctica de lo gubernamental y más concretamente en el ámbito del diseño e instrumentación de las acciones, éstas se asociaron fuertemente 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 participación de diferentes actores en sus territorios, la descentralización se exhibe no como un fin sino como un medio 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; situación que justifica la necesidad de estudiar las formas como se manifiestan estas relaciones. Mientras más compleja es la estructura de los niveles gubernamentales, se puede encontrar un tejido más extenso de relaciones políticas y administrativas (Jordana, 2002) entre gobiernos municipales con otros municipales, o gobierno municipal con federal y estatal, o bien, gobierno municipal con su comunidad.

Lo anterior lleva a preguntarse si, ¿Es la descentralización, el mecanismo que llevará a la sociedad a encontrar la mejor forma de atender los desequilibrios que se generaron durante muchos años? La respuesta es difícil y, para ello se requiere de investigaciones que revisen si efectivamente es la descentralización, un medio para alcanzar los niveles de desarrollo económico y social más armónico.

#### **b) Complejidad 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 2427 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 en donde los actores participen de una forma más consciente y activa en los municipios. El examen de los gobiernos municipales mostraba 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.

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?

**c) 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 ampliamente reconocida 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, finalmente, una notable dependencia política y financiera respecto del gobierno federal (Ayala, 2003, Cabrero, 2003). Es por ello que el proceso de descentralización es considerado el centro de la presente investigación, ya que se espera impacte en la vida cotidiana de las regiones del país.



Se ha pensado 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. Igualmente, 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 impactos 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 entidades de 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 inicio 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 conclusión de la descentralización en nuestro país.

Actualmente, 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. En este sentido, la política económica y social, tiene nuevos referentes que van enfocados principalmente a incorporar mecanismos que motiven la participación más activa de las diferentes órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil; lo anterior lleva a preguntarse si ¿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?



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

Las nuevas relaciones intergubernamentales 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 como 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 alternativamente 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)<sup>13</sup> o la Ley de Coordinación Fiscal<sup>14</sup> (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 descentralizarán (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 desde funcionarios públicos municipales, empresarios, organizaciones sociales y civiles, así como de los ciudadanos en general.

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

---

<sup>13</sup> Ley General de Educación, en lo sucesivo LGE.

<sup>14</sup> Ley de Coordinación Fiscal, en lo sucesivo LCF.



**e) 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 mediante la aplicación de mecanismos más participativos, sean estos institucionales o no.

La acción colectiva de los ciudadanos puede repercutir en la evolución de los problemas más urgentes de sus espacios, de acuerdo a los nuevos escenarios políticos en los que el ciudadano actúa con mayor frecuencia, a fin de incidir en la planeación, implementación y 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 1982-1983, es el nuevo 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, no sólo en la participación comunitaria la descentralización está generando cambios, 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 de las políticas públicas locales. Sin embargo, habrá que verificar si ésta es inducida desde el gobierno central para sus propios fines de permanencia en el poder.

En el plano formal de la estructura administrativa, la entidad municipal que condensa la acción de los ciudadanos está representada a través de los 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 aportaran 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.

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.

En este sentido, existen interrogantes dentro de cada uno de los aspectos abordados hasta el momento y, cada uno de ellos mantiene dimensiones e implicaciones diferentes que debieran



ser estudiadas de manera individual, ya que pueden abordarse desde diferentes líneas de investigación que permitan precisar el impacto del fenómeno en las localidades. Debido a lo anterior, es importante y necesario delimitar el presente trabajo a la siguiente pregunta central de investigación:

*¿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?*

Con base en la pregunta anterior, es importante también cuestionar: *¿Cuál es el estado en el que se encuentran los municipios en el diseño e instrumentación de los planes y programas para la atención del bienestar social, ante el proceso de descentralización administrativa de funciones?*

Al responder la pregunta anterior, se podrá conocer con mayor claridad el acontecer de los municipios ante el proceso de descentralización en la construcción de acciones encaminadas al bienestar social.

## **II.- Originalidad de la investigación.**

A pesar de que existe un número considerable de investigaciones respecto al proceso de descentralización (Palma, 1983; Borja, 1986; Rondinelli, 1989; Boisier, 1990; Cambell, 1991; y Silverman, 1992; Finot, 2001; Ziccardi 2000; Cabrero 2003; Guillén 2004, entre otros) y sus repercusiones en el plano de los espacios locales, 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.

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<sup>15</sup> (1998), quien ha enunciado la posibilidad de que la descentralización se convierta en un medio que permita tener a los espacios territoriales 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.

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 la presente investigación, considera como enfoque central la situación que guardan los municipios como entidades

---

<sup>15</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en lo sucesivo OCDE.



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.

Considerando este contexto, la presente investigación pretende analizar la relación entre el proceso de descentralización administrativa y su vínculo con la política social desde la experiencia de los gobiernos locales; el análisis consiste en comparar dos áreas conurbanas de la zona noreste del país (dos municipios del estado de Nuevo León y dos del estado de Tamaulipas), consideradas como de baja marginalidad por el Consejo Nacional de Población<sup>16</sup> (CONAPO) y una área con alto índice de desarrollo humano de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo <sup>17</sup>(PNUD).

La investigación comprende el análisis del proceso de descentralización y sus manifestaciones en las administraciones municipales. Para ello se realizó un estudio comparativo de las vivencias de los funcionarios públicos en los ayuntamientos que trabajan en áreas de desarrollo social. A continuación se mencionan los detalles del mismo.

- Se analizaron áreas conurbanas de dos regiones con nexos de dependencia económica, política y cultural. Las entidades seleccionadas fueron evaluadas como de baja marginalidad por el CONAPO y de alto índice de desarrollo humano por el PNUD: Zona conurbada del Sur de Tamaulipas<sup>18</sup> (ZCST) y el Área Metropolitana de Monterrey<sup>19</sup> (AMM). Además, en ambas entidades existen problemas similares en materia de desarrollo urbano, económico, político, social y cultural, los cuales son atendidos por diferentes administraciones municipales y estatales, ya que pertenecen a un conglomerado compuesto por un conjunto de municipios.
- El análisis aborda los aspectos relativos a la capacidad administrativa que tienen las administraciones locales para elaborar acciones que les permitan de manera autónoma,

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Población, en lo sucesivo CONAPO.

<sup>17</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en lo sucesivo PNUD.

<sup>18</sup> Zona Conurbada del Sur de Tamaulipas, en lo sucesivo ZCST.

<sup>19</sup> Área Metropolitana de Monterrey, en lo sucesivo AMM.



incidir en la instrumentación de planes y programas de desarrollo social en la atención a la pobreza.

- Para ello se realizó un estudio comparativo de dos administraciones municipales tanto de la zona conurbana del sur de Tamaulipas (Tampico y Ciudad Madero), como del área metropolitana de Monterrey (General Escobedo y San Nicolás de los Garza) con el propósito de establecer patrones que permitan entender los mecanismos mediante los cuales los gobiernos locales, implementan las acciones de política social en sus espacios territoriales.
- Los principales actores en la presente investigación serán los funcionarios municipales de primer nivel: Secretarios de Desarrollo Social; Directores de Desarrollo Social; Enlaces Municipales del Programa Oportunidades y Coordinadores del COPLADEM, quienes ante el proceso de descentralización de funciones, asumen nuevos compromisos.
- Por último, para el trabajo de campo se emplearon técnicas de corte cualitativo, lo cual permitió conocer la situación de los espacios municipales de las dos localidades. Se aplicaron entrevistas a los funcionarios públicos gubernamentales para conocer de qué forma ha influido el proceso de descentralización administrativa en el ejercicio de sus funciones. El estudio se complementó con una revisión documental para sustentar la descripción y análisis de la forma en que ha evolucionado el espacio territorial a estudiar.

En resumen, la pertinencia y relevancia del presente estudio radica en que analiza el impacto del proceso de descentralización administrativa al interior de los municipios seleccionados y su vínculo con las políticas del bienestar social, lo cual no ha sido abordado con anterioridad. Además, de presentar un estudio de una zona del país no considerada previamente en otros estudios, a pesar de tener manifestaciones explícitas del proceso de descentralización administrativa.

### **III.- Objetivo general.**

Como en otros países, México ha emprendido diversas acciones para implementar la descentralización política, económica y administrativa, como es el otorgar mayores atribuciones y recursos a los gobiernos municipales o estatales. Con ello, se pretende propiciar un escenario de acercamiento del Estado con los ciudadanos, así como elevar la eficiencia en la asignación de recursos económicos, técnicos y humanos para el diseño e implementación de planes y programas destinados al bienestar social.

Sin embargo, hay quienes cuestionan las condiciones que existen en los estados y municipios para asumir sus nuevas responsabilidades, ya que al otorgarles más facultades y recursos a los gobiernos, podría propiciar brotes de autoritarismo y cacicazgo regional o distorsiones de diversa índole, lo cual generaría factores tendientes a trastocar la eficiencia en todo lo contrario.

Independientemente de los criterios a favor o en contra que se puedan dar respecto al proceso de descentralización y su impacto en los municipios, éste es un proceso que aún no termina e



involucra a un número importante de actores, quienes con más frecuencia influyen en el diseño e implementación de la política pública. Por ello, es necesario explorar los antecedentes que muestren tal evolución a fin de obtener evidencias de cómo se ha conformado el proceso y a quiénes ha involucrado. Con este propósito se puede decir que en torno a la descentralización hay elementos que son importantes y que se deben ponderar como son:

- El fuerte centralismo que imperó durante varios años del siglo pasado, fue producto de dictaduras militares en regímenes políticos únicos o federados, cuya democracia nunca se ejerció de forma plena, legal y transparente. Los procesos aparentemente democráticos, fueron generalmente actos simulados con el fin de ejercer el poder sin controversia alguna y tanto el sistema como las instituciones sirvieron para darle forma a dicho propósito;
- El proceso de globalización y apertura comercial, ha sido el contexto imperante que ha cuestionado y puesto en la arena de la discusión, los alcances y las limitaciones del centralismo como una práctica común por parte del gobierno federal. De este modo, se ha propuesto la descentralización con la idea primordial de que los ciudadanos incidan en el desarrollo de sus localidades en diferentes áreas sociales y, por último;
- Uno de los principales objetivos que tiene la descentralización administrativa, es hacer más eficiente la función pública al corresponsabilizar a otros órdenes de gobiernos e incluso a la sociedad civil, implicados en los planes y programas.

Lo anterior muestra el contexto que impera en las administraciones municipales, en relación a cómo se implementan desde lo local las acciones encaminadas al bienestar social. Con base en ello, el objetivo general de la presente investigación es: analizar el proceso de descentralización administrativa y su vínculo con la atención del bienestar social en los municipios.

Asimismo, describir y analizar las políticas del bienestar social dirigidas a la atención de la pobreza de la ZCST en los municipios de Tampico y Ciudad Madero y el AMM, en los municipios de General Escobedo y San Nicolás de los Garza, a partir del proceso antes enunciado.

#### **IV.-Objetivos particulares.**

El proceso de descentralización mantiene la atención en aquellos actores involucrados en la toma de decisiones en los espacios locales, debido a que asumen cada vez mayores responsabilidades en diferentes áreas de la administración municipal.

En este sentido las acciones respecto al desarrollo social como en las demás áreas donde los ayuntamientos tienen injerencia, se hace evidente la necesidad de conocer sus alcances y limitaciones. Es por ello que la labor de los funcionarios municipales es el centro de la presente investigación, con el fin de ponderar lo que en el plano local se hace de manera independiente.

Las diversidades en el desarrollo de las regiones, genera que en lo local se realicen esfuerzos para atender desde esta situación, las necesidades que tienen en materia de bienestar social. De ahí que uno de los objetivos particulares de la presente investigación se dirija a:



*Describir los procesos específicos y los actores de la descentralización administrativa a través de la puesta en marcha de las acciones de bienestar social en los municipios de estudio.*

Por *procesos específicos* se entienden todas aquellas acciones particulares que desde los municipios realicen las administraciones locales en materia de bienestar social, por lo que los actores principales serán los funcionarios municipales: Secretarios y Directores de Desarrollo Social; Enlaces del Programa Oportunidades y Coordinadores del Ramo 33.

Es importante explorar qué está ocurriendo en la esfera de las experiencias que se han acumulando en los ayuntamientos, los cuales pretenden alcanzar la eficiencia en sus acciones como resultado de la descentralización administrativa. En este sentido, los municipios, exponen una diversidad económica, política, social y cultural, donde las desigualdades contextuales subyacen para los diferentes actores que ahí se desenvuelven.

Por ello se plantea como siguiente objetivo particular: *Analizar los nuevos nexos y relaciones que se estén presentando en los municipios de estudio, a fin de estructurar el conocimiento sobre las condiciones en que se diseñan las acciones del bienestar social en un contexto de descentralización administrativa.*

Cabe subrayar que estos nexos y relaciones son importantes para entender el fenómeno de manera integral, desde el trabajo de dos funcionarios municipales: por una parte, el Enlace Municipal<sup>20</sup> (EM) del Programa Oportunidades, quien implementa las reglas de operación que rigen su actuación en el municipio y, por otra, la labor del Coordinador del Ramo 33, quien implementa una serie de acciones específicas en el ámbito del bienestar social en los municipios.

La investigación permitirá entender las expresiones y manifestaciones que hay en materia de planes y programas en el ámbito del desarrollo social, lo que contribuirá a concebir cuál es la apreciación de los diversos actores cuando asumen mayores responsabilidades, considerando que en muchas ocasiones este nivel de gobierno no cuentan con los medios suficientes para el desarrollo de tal encomienda.

Derivado de lo anterior, es necesario explorar diferentes contextos en los que se presenta el proceso, por lo que otro de los objetivos particulares se vincula con la perspectiva comparativa: *Analizar las semejanzas o diferencias de procesos municipales, tanto en la descentralización como en lo concerniente a la atención del bienestar social.*

Este estudio, permitirá describir las acciones que se desprenden de la instrumentación de las acciones de bienestar social en los municipios de: San Nicolás de los Garza y General Escobedo, en el estado de Nuevo León y, de Tampico y CD. Madero, estos últimos en el estado de Tamaulipas.

A continuación se presenta un acercamiento teórico respecto a la descentralización que comprende desde la teoría del desarrollo, hasta los acercamientos de tipo político, relacionados con las formas como se distribuye y se ejerce el poder en los diferentes tipos de gobierno.

---

<sup>20</sup> Enlace Municipal de programa Oportunidades, en lo sucesivo EM.



Posteriormente se abordarán los antecedentes del proceso de descentralización en el país y su vínculo con el diseño de acciones en materia de bienestar social, cuya aplicación recae en el plano local o municipal.

Por último, se presenta un apartado relativo al municipio y su reforma de acuerdo a las modificaciones al Artículo 115 Constitucional y su relación con el proceso de descentralización de funciones y la política social.



## **CAPÍTULO 1.- 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 cual 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 federalismo<sup>21</sup> 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 legitiman<sup>22</sup> para ejercer el poder en sus localidades.

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 gobiernos locales atienden con criterios de eficiencia la provisión de algunos servicios públicos, como son: 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 de 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).

---

<sup>21</sup> 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 setentas 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, A. (1982), quien hace un análisis de como se presentan los nuevos elementos de interacción entre los diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

<sup>22</sup> 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 90's 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).



Derivado de lo anterior, tiene que ver 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 conurbanos como pueden ser aspectos ambientales tales como el tratamiento de desechos sólidos; seguridad pública y desarrollo urbano, por citar algunos. Al respecto, es importante conocer en el ámbito de las administraciones municipales, cómo desde la acción gubernamental se diagnostican las condiciones en las que se encuentran los grupos más vulnerables y cómo se diseñan planes y programas para atender las deficiencias.

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 los ayuntamientos al recibir dichos fondos y destinarlos al gasto.

En el caso de las aportaciones, frecuentemente algunos funcionarios municipales mencionan 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. Situación que debe ser corroborada en los espacios a investigar, ya que dichos recursos llegan a representar más del 50% de los ingresos municipales. Por ejemplo la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, elaborada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social<sup>23</sup> INDESOL- Instituto de Estadística Geografía e Informática<sup>24</sup> INEGI, y publicada en julio de 2001, indica que en 1999 los municipios sólo captaban 19.04% como impuestos propios, 37.86 % eran participaciones federales y, el restante 43.10 % eran aportaciones del Ramo 33, a través del fondo III y IV.

Por tanto, la autonomía que tienen las administraciones para la elaboración de 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. Lo anterior, pone en evidencia el vínculo que existe entre la descentralización administrativa; la política social y su impacto en el municipio, desde la posibilidad que en realidad tienen los ayuntamientos de construir una agenda que integre los principales temas que desde lo local deben abordarse.

Otro de los factores a considerar, 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. Sin embargo, en la búsqueda por alcanzar la eficiencia en las acciones, los funcionarios municipales y ciudadanos, han demostrado la dificultad para alcanzar dicho objetivo, situación que será analizada más adelante.

---

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Desarrollo Social, en lo sucesivo INDESOL.

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, en lo sucesivo INEGI.



Además de lo anterior, es necesario identificar el carácter y compromiso que han asumido algunas administraciones locales respecto a los programas de orden social, ya que en algunos casos han asumido una actitud pasiva, 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 a lo mencionado en relación a la descentralización; la política social y los municipios, 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 para diseñar estrategias en materia del bienestar social, y por otro, se deben sumar aquellas 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 a la naturaleza esencial del mismo y su compromiso a nivel socio político, por lo que en el presente capítulo se abordará en primera instancia, los aspectos relativos a la teoría del desarrollo y el papel del Estado, a fin de exponer como la descentralización surge a partir de los reajustes del sistema económico y social a nivel global y nacional. Posteriormente se analizará el concepto y los tipos de descentralización, así como las políticas de atención a la pobreza, municipio y su reforma en México.

### **1.1. Teoría del desarrollo y el papel del Estado.**

Considerar al desarrollo<sup>25</sup> 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 disciplinas de diferentes áreas del conocimiento. Los diversos paradigmas del desarrollo que han dado causa a un debate en las ciencias sociales, son aquellos 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, lo cual hace estos paradigmas poco proclives a la descentralización. El primero de ellos, 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 a los diferentes actores sociales.

Cada una de las anteriores corrientes aporta elementos epistemológicos a los modelos que se instrumentan para tal fin. A continuación se abordará de manera breve los fundamentos de cada corriente que han influido en las políticas del desarrollo económico y social, para posteriormente analizar y confirmar que la descentralización es producto de la instrumentación de un paradigma.

---

<sup>25</sup> El desarrollo económico no es igual al crecimiento económico, ya que 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.



La descentralización tiene un carácter internacional, ya que se ha realizado en diversos países del mundo, incluyendo los latinoamericanos, entre ellos México. Al respecto, algunos autores destacan la postura de los organismos financieros internacionales, los cuales han promovido la descentralización. Soto y López (2003) expresan que las políticas impuestas por el Banco Mundial<sup>26</sup>; el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, 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 un proceso simulado) con el objeto de promover la entrada a las grandes corporaciones a los Estados nación y sus 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 nuevos compromisos financieros. Según Soto y López (2003), el riesgo que se puede correr 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, son los diferentes roles que el Estado asume según la naturaleza de las ideas o paradigmas de los modelos, ya que en su momento, responde inhibiendo a algunos grupos y fomentando a otros en diferentes arenas del campo social.

## **1.2. El concepto de descentralización.**

La temática relativa a la descentralización ha sido abordada por investigadores interesados en explicar sus implicaciones y características. El presente apartado expone las definiciones, actores y objetivos de la descentralización de acuerdo a diversos autores.

Para comenzar, uno de los elementos más cuestionados es el objetivo de la descentralización, el cual se considera es mejorar los niveles de 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.

---

<sup>26</sup> El BM enumera cinco condiciones para que resulte exitosa una descentralización como la que sugiere:

- 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.

Los instrumentos de descentralización deben ser diseñados para apoyar los objetivos políticos Soto, E. y López, H. (2003: 34).



El problema de la descentralización es poder analizar 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 éste se convierte en un concepto tanto teleológico como instrumental, es fin y medio simultáneamente, lo que contribuye a que implique un proceso en construcción y por tanto difícil de identificar sus elementos característicos.

Mientras Ayala, (2003) y Jordana, (2002), 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 autor introduce la noción de descentralización societal, como un proceso en el que participan todos los miembros de la sociedad, otorgando un carácter democrático, socio político y 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, etc.), quienes conducen 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 la descentralización societal y una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo de sus espacios. En la práctica ello 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).

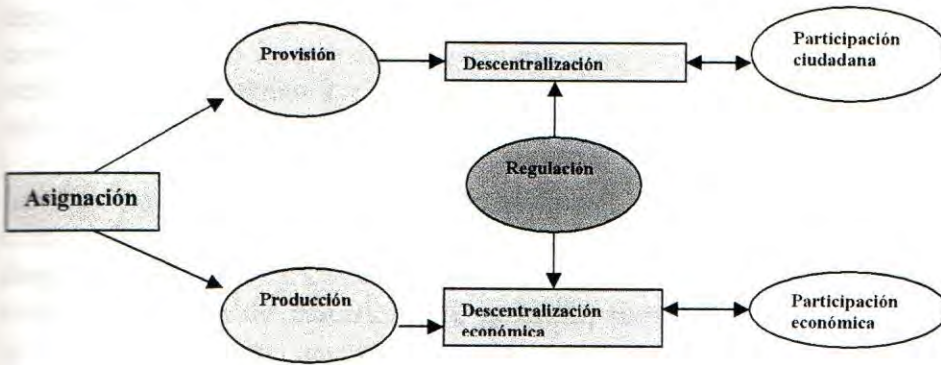
Por otra parte, autores como Soto y López (2003), han expuesto que la definición proviene de los organismos internacionales, y esconde el verdadero propósito: la implementación de las políticas neoliberales, donde la descentralización conlleva implicaciones políticas, económicas y sociales, debido a 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<sup>27</sup> (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, haya habido un proceso de correlaciones antagónicas entre la centralización y la descentralización.

Por su parte, Finot<sup>28</sup> (2001) contextualiza el concepto en el ámbito latinoamericano y menciona dos vertientes de la descentralización: una de ellas 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.

Marco conceptual de la descentralización.



Fuente: I. Finot (2001:78).

Desde esta perspectiva, Finot plantea que la descentralización política implicaría la transferencia desde un ámbito más amplio de gobierno, hacia otros que forma 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 Iván Finot se reflejarán en términos de eficiencia en: i) reducir la ineficiencia técnica, al disminuir el número de asignaciones que deben ser objeto de decisiones

<sup>27</sup> Comisión Económica para América Latina, en lo sucesivo CEPAL.

<sup>28</sup> 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 para abordar el fenómeno de la descentralización por la claridad en el manejo y la presentación de la discusión teórica.



político-administrativas, sólo desde niveles centrales; ii) facilitar la eficiencia en la asignación de recursos y, iii) fomentar la participación ciudadana (Finot I, 2001:16).

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

De acuerdo a Finot, 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/o bienes públicos, independientemente de que el empresario sea público o privado, o una mezcla de ambos. En este sentido, según Finot, la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos: 1) desconcentrar las actividades productivas; ii) aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios, y iii) 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, la presente investigación se alinearé al concepto desarrollado por Dennis Rondinelli.

Los autores revisados para esta investigación coinciden en señalar a Dennis Rondinelli (1989)<sup>29</sup> como el autor que sintetiza el enfoque político, económico y administrativo de la descentralización. Rondinelli 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 del autor es la distinción de cuatro formas principales o grados de descentralización: i) desconcentración; ii) delegación; iii) devolución y iv) 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 identificar y definir que los principales actores son por un lado los gobiernos en sus diferentes niveles, los cuales hacen de la función pública su *modus operandi*, como son los funcionarios públicos, cuyas vivencias se desprenden elementos que serán abordados conforme avance la investigación.

Con respecto a la descentralización cabe mencionar que se ha entendido e instrumentado de manera vertical “de arriba hacia abajo”, donde el gobierno central se desprende de algunas funciones en búsqueda de la eficiencia y las delega a otras instancias de gobierno, regularmente subnacional o municipal. En algunos casos, el gobierno central lo hace de manera parcial, un

---

<sup>29</sup> Citado por (I. Finot, 2001:34).



ejemplo es el Programa Oportunidades, o bien, en el manejo de algunos recursos como son las participaciones que se dan a través del Ramo 33 del PEF, 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).

Por tanto, el concepto involucra a los actores locales (funcionarios públicos y ciudadanos en general), en relación a sus alcances y limitaciones, ya sean funcionales o territoriales. Para efectos de nuestra investigación, se considerará el concepto de Rondinelli debido a la cobertura conceptual respecto a las diversas formas como se manifiesta la descentralización en el plano local.

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. Lo anterior a fin de contar con la información necesaria que nos permita tener mayores elementos analíticos sobre la descentralización y su contexto.

### **1.2.1. 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 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.

Por otra parte, el Estado unitario se componen 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, hace del proceso aparentemente más complicado, debido a que involucra a más actores al momento de transferir alguna función (Saunders, 1995)<sup>30</sup>.

Podría pensarse que existen mayores dificultades en los federales, ya que existen tres niveles de gobierno, en tanto los unitarios son dos (locales y nacionales). Según Jordana (2002), la complejidad radica en las relaciones intergubernamentales al considerar tres y no dos órdenes de gobierno, 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.

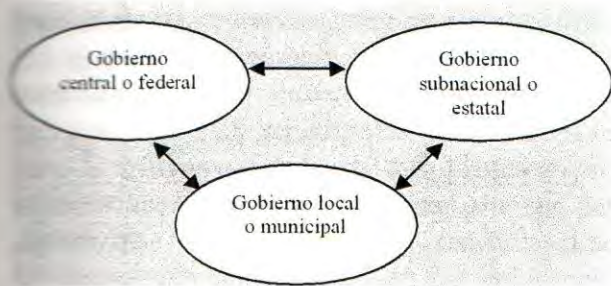
---

<sup>30</sup> citado por (Jordana, 2002: 11).

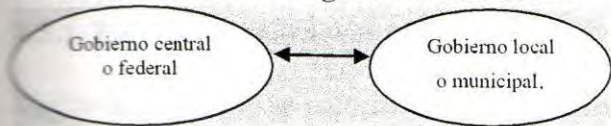


Respecto a la descentralización administrativa, se ha diferenciado dependiendo de las características del Estado, ya que en países federales el proceso se ha dado hacia sus respectivos niveles intermedios, y posteriormente a los municipales; en los unitarios, se dirige directamente hacia el nivel municipal o departamental. La descentralización en los gobiernos unitarios y federados de acuerdo con algunos autores (Jordana, 2002; Finot, 2003; Boisier, 2004<sup>31</sup>) se muestra en los siguientes esquemas:

#### *La descentralización en gobiernos federales*



#### *La descentralización en gobiernos unitarios*



Fuente: elaboración propia con base a I. Finot (2001).

Es evidente la relación entre el tipo de gobierno y el proceso de descentralización, derivado de las diferentes fórmulas intergubernamentales. En el caso de México como país federado, las relaciones entre el gobierno central y los estatales y de éstos a los municipales ha sido la constante.

Una vez descritos los tipos de gobierno y como 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.

### **1.3. Tipos de descentralización.**

Indudablemente los tipos de descentralización tienen que ver con las aportaciones teóricas y las dimensiones operacionales que han hecho las investigaciones al respecto. Los autores que más han influido en la conceptualización del mismo (Ziccardi, 2000; Oates, 2001; Jordana, 2002; Díaz 2002; Ayala, 2003; Finot, 2001; 2003; Guillen, 2003; Cabrero, 2003; Boisier, 2004, entre otros), distinguen tres tipos diferentes de descentralización: la descentralización económica, política y la administrativa.

<sup>31</sup> Según Boisier (2004) la descentralización se alimenta de una creciente demanda autónoma por parte de organizaciones de la misma sociedad civil, especialmente organizaciones de base territorial, para los diferentes tipos de gobierno.



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 políticas, 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, por ser parte del tema central de investigación, debido al significativo vínculo que hay entre la descentralización y el desarrollo social, como un fenómeno que ha detonado en los gobiernos locales a fin de que puedan establecer mayores posibilidades de acción desde sus espacios de influencia.

### **1.3.1. La descentralización administrativa y desarrollo social.**

Varios autores que se identifican con la perspectiva administrativa (Finot, 2001; Jordana 2002; Cabrero, 2003; Boisier, 2003; 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 sub-nacionales, 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.

Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal<sup>32</sup> 2000, elaborada por el INDESOL-INEGI (2001), detalla la situación de los municipios en materia administrativa, por ejemplo los principales puestos que tienen los ayuntamientos son: Secretario; Oficial Mayor; Tesorero; y responsable para las áreas de Servicios Públicos y Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Seguridad Pública, Contraloría, y Unidad de Planeación, Evaluación y Participación Social. Por consecuencia, los funcionarios involucrados con el desarrollo económico, ecológico y social, regularmente pasan a segundo plano, ya que parte importante de su labor no se considera como una obra que sirva para la promoción política de quienes forman el ayuntamiento.

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

<sup>32</sup> Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, en lo sucesivo ENDIM.



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 habilidad en el diseño de planes y programas de atención al bienestar social.

Evidentemente, identificar la capacidad institucional en los espacios locales depende de la profesionalización o incluso 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 por el gobierno; 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 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 la consideración como un punto medular a los recursos humanos así como de las capacidades institucionales de los gobiernos locales<sup>33</sup>.

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 es evidente que muchos ayuntamientos ya cuentan con procesos sistematizados, regularmente se ven afectados o funcionan deficientemente 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 los planes de atención a la pobreza que se han instrumentado en México y el rol que desempeña el municipio.

#### **1.4. La descentralización, políticas de atención a la pobreza y municipio en México.**

La descentralización ha condicionado los mecanismos mediante los cuales se elaboran las políticas públicas en el plano local. Este contexto macro que incide en los espacios territoriales, ha sido poco estudiado desde la perspectiva de los diferentes actores que participan en la construcción de la política social. Al respecto, los funcionarios municipales responsables de aplicar los planes y programas relacionados con la atención del bienestar social y la atención a la pobreza, son responsables del éxito o fracaso de dichas acciones. Por eso es importante analizar el proceso de descentralización y su vínculo en la toma de decisiones desde lo local.

---

<sup>33</sup> Aguilar y Pallavichini (2005).



### 1.4.1. Antecedentes de la descentralización en México.

En México el proceso se ha desarrollado en etapas cíclicas entre la centralización y la descentralización, dicho vaivén se hace evidente una vez concluido el movimiento de independencia. Después de la lucha armada, la mayoría de los estados demandaron que la naciente nación adoptara la forma de un estado federal, copiando en cierta forma la estructura del vecino país del norte. Ante la situación, el Congreso Constituyente de 1823 emitió un voto a fin de llevar a efecto tal solicitud (Martínez y Ziccardi, 1988).

Las pugnas ideológicas entre conservadores y liberales del siglo XIX fueron reflejo de la influencia del pensamiento liberal francés, así como del federalismo estadounidense<sup>34</sup>. Los ideales republicanos y democráticos se compilaron en la Constitución Mexicana de 1857 y enunciada posteriormente en el Artículo 40 de la Constitución de 1917<sup>35</sup>. En dicho Artículo, se establece la voluntad del pueblo a constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior<sup>36</sup>. Desde el establecimiento de la República, México mantiene en su Constitución un carácter federado<sup>37</sup>. Sin embargo, es difícil documentar su pleno ejercicio debido al fuerte centralismo de la época; escasas vías de comunicación entre un centro político y estados federados con altas desigualdades internas.

En la práctica, a pesar del marco jurídico existente, se crearon estructuras que dieron origen a severas disputas por el poder entre el centro y las regiones, lo cual dio origen a un gobierno con características centralistas (Ayala, 2003). De acuerdo con Ayala, durante el siglo XX el proceso de concentración de potestades en la federación, otorgó atributos que originalmente eran destinados o incluso reservados a los estados, generando con ello una fuerte dependencia no sólo política sino económica; por tal razón, y para citar un ejemplo, más del 90% de los ingresos presupuestales provienen del gobierno federal, situación que condicionó una actitud de poco margen para actuar en sus propios espacios (Ayala, 2003: 212). Además, no sólo fue la incapacidad para actuar, sino el fortalecimiento y el arraigo de una cultura generalizada de no expresar sus capacidades de decisión en su territorio.

<sup>34</sup> Según Sánchez (2002), el concepto del federalismo surgió y se convirtió en forma de gobierno en los Estados Unidos en el último cuarto del siglo dieciocho, con la declaración de independencia de Inglaterra en 1776 y con la incorporación del concepto a la Constitución Política de ese país.

<sup>35</sup> Existen algunas ideas que identifican al federalismo mexicano como una copia del estadounidense; sin embargo Zoraida Vázquez (1993) manifiesta que el federalismo mexicano es diferente, puesto que el gobierno federal no gobernaría a ciudadanos sino a estados. En tanto, en la convención de Estados Unidos de 1787 no había desconfianza hacia un centro que no existía y que todos reconocían necesario; lo que predominaba era el temor de los estados pequeños a ser tiranizados por los grandes. Así la Constitución Norteamericana aprobó que la federación cobrara impuestos a los individuos, lo que la liberaba de la dependencia de un contingente estatal. En cambio en México la tensión entre el centro y las regiones hizo que se aceptara el unitarismo gubernamental, pero con un gobierno federal debilitado y manteniendo el esquema de algunas regiones más fuertes que otras.

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Revisada y actualizada por Carbonell M. (2007).

<sup>37</sup> El federalismo se concibe como el instrumento normativo idóneo para lograr la unidad nacional, ya que une en una sola voluntad común la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman el México de la actualidad, es decir el federalismo es la unidad en la pluralidad, tanto étnica como política, social y económica (Sánchez, 2002:23).



Asimismo, el fuerte centralismo en materia de ingresos y de decisiones políticas fue creciendo una frágil estructura institucional donde el Estado no promovió, ni mantuvo cabalmente el orden institucional para garantizar los derechos individuales. Según Ayala (2003), la federación tampoco fue capaz de instrumentar el régimen democrático por ocuparse de mantener el poder. El costo y la estrategia siempre fue la simulación permanente de procesos democráticos. Ante ello, el corporativismo de grupos sociales y sindicales tuvo un papel fundamental en la materia, ya que garantizó el control político de los primeros 70 años del siglo XX.

Este escenario fue el marco estructural de las políticas económicas y sociales con fuerte matiz centralista. Por ejemplo, el modelo de sustitución de importaciones de los años cuarentas, así como el denominado desarrollo estabilizador de los años setentas, se concibieron en un contexto fuertemente centralizado hasta la llegada de los años ochenta, cuando se iniciaron cambios a fin de garantizar que el sistema federal equilibrara los diferentes niveles de gobierno, asignando a los municipios el peso que desde la federación les confiere la Ley.

Con el fin de acabar con la fuerte incidencia centralista en la vida política y económica que prevaleció durante varios años, se promovió la instrumentación de políticas cuyo objetivo fue modificar el modelo de desarrollo implementado con anterioridad. Como menciona Ayala (2003), se debe considerar que la descentralización es un proceso para transferir responsabilidades de un nivel de gobierno a otro, con el propósito de hacerlo más eficiente; se debe partir de una auténtica participación comunitaria involucrada en la toma de decisiones a través de procesos democráticos, y corresponsables entre los ciudadanos y el gobierno.

Al paso de los años, la descentralización ha presentado una doble connotación: por una parte el impulso para hacer cumplir las disposiciones jurídicas y por la otra hacer más eficiente el gasto y la prestación de los servicios a la comunidad.

No obstante parte de la problemática radica en el ámbito de la provisión del bienestar social, ya que las principales políticas para este fin son diseñadas por el gobierno federal, por lo que a raíz de la presentación de la Ley General de Desarrollo Social<sup>38</sup> del 2004, ha surgido la inquietud por revisar qué es lo que sucede en el contexto municipal referente a la atención de los grupos más vulnerables.

#### **1.4.2. La descentralización en México a partir de los años ochentas.**

El proceso de descentralización de los años ochentas se enfocó a reestructurar tanto las instituciones políticas como la organización económica. Su objetivo fue la integración de la economía mexicana a la competencia internacional, a través de reducir la influencia del gobierno central en diversas actividades que en el plano local se habían venido aplicando. En este sentido, en materia económica, fueron evidentes las directrices de política pública para reconvertir la industria nacional y desreglar ciertos sectores económicos que incentivaran las inversiones privadas; en el plano administrativo las prioridades fueron la desconcentración de entidades del gobierno federal hacia otros estados de la República, así como la transferencia de actividades y servicios prestados con anterioridad por el gobierno federal (Gollás, 2003).

<sup>38</sup> Ley General de Desarrollo Social, en lo sucesivo LGDS.



A pesar de que el gobierno federal no tenía una política de descentralización de acciones bien delimitada, para fines de los años ochentas el proceso en el plano administrativo y fiscal era bien entendido. Las reformas económicas propuestas por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, se dirigieron a reactivar a las regiones y municipios en el ámbito de sus atribuciones, lo cual dio origen a problemas que tradicionalmente eran atendidos desde las instituciones federales.

Desde los años ochenta<sup>39</sup>, los municipios se ocuparon de diseñar y ejecutar acciones en materia de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, recolección de basura, mercados, entre otros. Todos ellos enunciados en el Artículo 115 Constitucional), así como de la planeación en el uso del suelo y la recaudación de impuestos vinculados con la propiedad territorial (Martínez y Ziccardi, 2000).

Sin embargo, las crisis económicas sirvieron de preámbulo a la descentralización de funciones, los graves problemas de liquidez y solvencia que tuvo el gobierno federal, producto de las devaluaciones recurrentes desde 1976, evidenció el deterioro de las finanzas públicas; situación que limitó su capacidad en la instrumentación de planes y programas dirigidos hacia esferas regularmente fuera de su competencia.

Con la finalidad de sanear las finanzas a través de la optimización de recursos, se propició mayor participación a los estados y municipios en las funciones y atribuciones que señala la ley. Se encontró que los espacios locales como entidades donde se concentran las principales dificultades para el diseño e instrumentación de acciones para el bienestar social, debido en muchos casos a la incapacidad administrativa, política y económica que vienen arrastrando los ayuntamientos por las prácticas de dependencia de años anteriores.

Es importante identificar que los años ochentas fueron decisivos, ya que se hicieron evidentes las pretensiones del gobierno federal por transferir atribuciones a los gobiernos locales (Ortega, R. 1994). Actualmente concurren una serie de relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno en la instrumentación de la política social, como es el caso del Programa Oportunidades y Hábitat, por citar solo algunos.

Como se mencionó, la descentralización, ha sido el reflejo de la instrumentación de un modelo de desarrollo económico y social de orden liberal, en el cual, la acción de diferentes actores sociales en las localidades le da mayor legitimidad. Sin embargo y ante el proceso, se

---

<sup>39</sup> La reforma presentada al Artículo 115 Constitucional en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 3 de febrero de 1983, es considerada la reforma más importante realizada hasta la fecha, ya que dio un giro a los aspectos jurídico, político, administrativo y fiscal de los Ayuntamientos; se buscó ampliar los mecanismos de participación social así como de áreas de la vida interna: 1.- se permite por primera vez la asociación intermunicipal, lo cual fortalece la práctica 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 (Senado de la República, 2004).



evidencian una serie de circunstancias que están atravesando los gobiernos locales para poner en práctica sus acciones de bienestar social en sus espacios.

A continuación se presenta la evolución de las políticas de atención a la pobreza en México y como propiciaron que la federación delegara la responsabilidad de atender desde la esfera macro los compromisos que tienen que ver con el bienestar social en las diferentes regiones del país.

### **1.4.3. Las políticas de atención a la pobreza.**

Las transformaciones estructurales emprendidas en el país tanto en el plano político, como económico y social de los últimos años, se han acompañado de una redimensión de los problemas que en su momento fueron considerados como deudas del pasado o cuentas pendientes de la revolución de 1910-1917 y sus respectivos gobiernos. Uno de estos aspectos, imprescindible de omitir en las acciones de política pública, es el relativo a la pobreza en que vive un segmento significativo de la población.

Este problema de tipo estructural, fue formado desde de la época colonial, como señala el trabajo de investigación presentado por Villarespe (2002) *Pobreza teoría e historia*, el cual menciona que la pobreza es un fenómeno que se ha transformado conforme el paso del tiempo, situación que se ha reflejado en las acciones que se han emprendido para atenderla. La pobreza evolucionó precipitadamente ante las condiciones económicas y sociales imperantes en el país de principios del siglo XX, cuyos gobiernos posrevolucionarios vivieron desequilibrios sociales, con instituciones frágiles y con poca o nula cobertura de atención hacia ciertos sectores sociales.

En los años cuarentas, ya con el gobierno posrevolucionario establecido y con el fomento a las políticas de industrialización arraigó aún más los niveles de desigualdad social en el país, las cuales tuvieron un elevado costo social, debido al abandono de estímulos a las actividades agrícolas (Gollás, 2003).

En la actualidad, las políticas de corte liberal no han garantizado un equilibrio en el desarrollo social, por el contrario son más evidentes y alarmantes los grupos de la población que viven en condiciones de pobreza tanto en las zonas rurales como urbanas.

El problema no se limita a la escasez de recursos monetarios, sino como lo plantea Sen (2000), al impacto en la capacidad y libertad de la población para acceder a mejores condiciones de vida. Las acciones para atender a los grupos más vulnerables por parte del gobierno han estado vinculados a la forma como se ha entendido el fenómeno, ya que se les consideró población marginada o excluida de los beneficios del desarrollo industrial; posteriormente se concibió como resultado de las políticas poco participativas de la población, y actualmente, como una cuestión que requiere de la implementación de acciones integrales de largo plazo.

#### **1.4.3.1. Situación social de México de principios de siglo XX.**

La situación de México en 1900, era de un país con 13.6 millones de habitantes de los cuales 70% eran rurales y el 80% analfabetas; uno de cada cuatro niños morían antes de cumplir un



año y, una esperanza de vida de tan sólo 30 años, que no era muy distinta de la esperanza de vida estimada en el período Clásico Tardío de la civilización Maya, un milenio antes (Scott, 2000), éstas eran las condiciones prevalecientes antes del movimiento revolucionario de la época.

Esta situación motivó a que una de las consignas de la posrevolución fuera revertir este escenario para procurar mejores niveles de vida para la población en su conjunto. Sin embargo ante la debilidad de las finanzas públicas e inexistencia de instituciones de carácter social, muchas de las demandas sociales quedaron sin atender por los gobiernos posteriores al movimiento social.

Aunque había en el país antes del movimiento revolucionario de 1910-1917 acciones dirigidas a fines sociales, éstas eran desarrolladas por instituciones religiosas y civiles, como asilos y casas de beneficencia (Villarespe 2001; 2002; Ordóñez, 2002; Dieterlen, 2003). Una vez consumado el movimiento armado, las principales tareas de desarrollo social del gobierno federal fueron canalizadas a través de la educación y la salud.

Tal situación llevó a una redefinición del concepto de beneficencia, y a partir de 1930, se refiere a la asistencia pública. Es entonces cuando el Estado Mexicano la asume como obligación (Villarespe, 2001), e inicia una nueva etapa caracterizándose primordialmente por la construcción de lo que sería denominado el Estado Moderno Mexicano, cuya filosofía política se centró en la atención de la marginación económica y social, a través de la educación y la salud pública, ya que son instrumentos importantes de movilidad social.

#### **1.4.3.2. El período cardenista y el inicio del Estado moderno.**

En el período del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), con un centralismo latente y acentuado en el gobierno federal, se promovieron las primeras acciones en materia de política social; éstas continuaron canalizándose hacia la procuración de la salud y la educación. En el plano político se hizo evidente la incorporación de grupos de diferentes sectores corporativizados para sumarlos a las filas del recientemente formado Partido Nacional Revolucionario, situación que exacerbó la centralización en las decisiones políticas de la vida nacional, pero más grave aún, a partir de este momento, el ejercicio democrático se simuló a fin de legitimar el poder desde las cúpulas revolucionarias.

Las preocupaciones del gobierno se concentraron en la esfera económica más que en la política al pretender la creación de empleos a través de la industrialización de los sectores productivos, la instrumentación y el fomento de políticas proteccionistas, así como la acentuación del modelo de sustitución de importaciones (Gollás, 2003), estas medidas consistieron en la prohibición de las importaciones de aquellos bienes y servicios que el gobierno central pensó se podían producir internamente.

Durante este período, la política del Estado, mantuvo una fuerte influencia que privilegió el dominio centralista en casi todos los planos del desarrollo nacional, ya que la posrevolución del movimiento armado se caracterizó por el desorden político institucional y la fragilidad financiera de las instituciones gubernamentales. Además, la fisonomía imperante de la sociedad mexicana de perfil eminentemente rural, fue percibida como obstáculo para hacer llegar los



beneficios sociales fundamentales hacia sectores urbanizados; se concibió el desarrollo como una etapa que se alcanzaría mediante la industrialización de la economía. Tales políticas contribuyeron en la construcción de una sociedad altamente desigual y con nula participación de los gobiernos locales.

Por ello, este período se consideró como un punto de arranque para el desarrollo industrial del país, debido al intervencionismo estatal en espacios de la actividad económica y social. En lo económico por ejemplo, a través de la política de nacionalizaciones y expropiaciones, el Estado Mexicano se erigió como el principal productor y controlador de las áreas consideradas como estratégicas para el crecimiento nacional (principalmente los energéticos, la industria del acero y comunicaciones).

Posteriormente, el modelo de sustitución de importaciones se centró en fortalecer y proteger a la industria nacional de los grandes monopolios ya conformados internacionalmente. En lo social, los pilares de la política, se fincaron en los sistemas educativos y de salud que sirvieron como instrumentos para incorporar a la población rural a los nuevos centros urbanos para satisfacer la demanda de mano de obra calificada requerida en los sectores productivos. Por último en el plano político, la relación partido-gobierno se acentuó como una práctica común.

En resumen, la idea medular del desarrollo concebida por el gobierno fue dar una nueva fisonomía económica y social al país a través de la transformación industrial, como respuesta a la percepción del sector rural como sinónimo de atraso por parte del gobierno, en contraste con la benevolencia de las sociedades industrializadas y urbanizadas. Tales factores marcaron aún más la dinámica del desarrollo desigual al interior de la sociedad mexicana.

Respecto al entorno ideológico, fue influido por las aportaciones del economista inglés J.M. Keynes quien resaltaba la importancia de la participación del gobierno en la economía para garantizar el funcionamiento óptimo de las operaciones de mercado y evitar la recurrencia de las crisis cíclicas. Sin embargo y de acuerdo a tal teoría, para el éxito de dichas acciones, éstas tenían que ser de corto plazo, a fin de limitar cualquier impacto negativo producto de los desequilibrios del mercado, para después abandonar la esfera de la intervención y dejar de nueva cuenta que el sistema de oferta y demanda siguiera su curso normal (Lekachman, 1983).

Tal influencia fue evidente no sólo en la economía mexicana sino en el resto de las latinoamericanas, resultando en la consolidación de las llamadas economías mixtas; cuya característica principal fue resaltar la necesidad en la intervención del gobierno en materia económica coexistiendo y coadyuvando con la iniciativa privada. El supuesto interés público y privado haciendo un sólo sistema.

Con ello, gran parte de los gobiernos latinoamericanos encontraron en las ideas de Keynes la justificación para intervenir abiertamente en la economía ante la debilidad del mercado local, sólo que tal intervención se enfatizó de manera abrumadora, exacerbando el centralismo y limitando cualquier forma de participación en los procesos de planeación e instrumentación de las políticas de desarrollo, limitando así el fortalecimiento del mercado interno.

Esta situación parecía un mal necesario ante la inexistencia de grupos empresariales locales, el gobierno se transformó en el principal promotor e inversionista, bajo la justificación de que es a



través del empleo que los beneficios de la revolución recaerían en la mayoría de la población. La supuesta búsqueda de garantizar los beneficios sociales y cerrar la brecha de desequilibrios y desigualdades generadas en el pasado.

Otra de las justificaciones del centralismo, fue la incapacidad de los gobiernos locales en materia política y económica para crear las condiciones necesarias de infraestructura en sus regiones. La idea medular del gobierno federal fue abatir la pobreza a través del crecimiento económico y la generación de empleos, lo cual no fue efectivo. Los empleos generados no fueron suficientes y los que se crearon no cambiaron en mucho las condiciones reales de la recientemente formada población urbana, debido a que empresas que generaban las fuentes de trabajo eran administradas por el gobierno federal, mismas que fueron adquiridas al sector privado con fuertes deficiencias técnicas, operativas y financieras en su mayoría (por ejemplo la industria del acero, ingenios azucareros, por citar algunos casos).

Es evidente que durante los años cuarentas se enfatizó la transformación de la sociedad mexicana a través del modelo de crecimiento hacia adentro que influyera en tener un perfil más urbano que rural (Villarespe, 2001). Sin embargo, dicho crecimiento acentuó las desigualdades y se convirtió en un elemento más a la estructura existente de divergencias en los niveles de desarrollo. La industria creció a cambio del deterioro del sector agrícola, lo que trajo como consecuencia la reafirmación de grandes disparidades entre ambas.

Esta diferencia se vio reflejada en el diseño de la política social en ambos sectores. Por un lado, el reciente sector industrial apoyado por una política social más clara y definida en los campos de la educación, la salud y la asistencia social. En tanto el sector rural desprotegido y sin acceso a los beneficios sociales que el medio urbano ofrecía a quienes se incorporaban a él. Como resultado, se consolidó la pobreza, ya que este concepto no encajaba en los diagnósticos de los cuales se derivaban las acciones públicas de ese entonces, más bien la idea de ese momento era de integrar a los marginados del campo a la inercia del desarrollo industrial que el país estaba registrando.

El reconocimiento del gobierno para la atención de la pobreza, aún no era concebido como una acción esencial para garantizar la estabilidad social y política del naciente modelo de desarrollo por sustitución de importaciones.

#### **1.4.3.3. La política social de la industrialización y la urbanización (1940-1970).**

La tendencia generada por el modelo de sustitución de importaciones, tuvo un papel fundamental en la consolidación de la estructura económica y social del país, diferenciando a la población asentada en la zona rural con la urbana. El proceso de industrialización se asoció al gobierno como su principal promotor; las medidas instrumentadas a lo largo de casi cuarenta años, a la par con otras condiciones estructurales de índole económica, social y cultural, fueron suficientes para resaltar las desigualdades entre ambos sectores.



Las políticas de fomento al crecimiento industrial<sup>40</sup> se acompañaron de acciones sociales, a fin de consolidar a la joven clase trabajadora de las ciudades, principalmente de los centros erigidos como las grandes capitales industriales y del desarrollo nacional: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, entre otros.

Las grandes inversiones en comunicaciones e infraestructura, consideradas como estratégicas, se fortalecieron gracias al contexto de relativa estabilidad en el tipo de cambio, así como al flujo importante de recursos provenientes del exterior vía créditos externos<sup>41</sup>. Además el mercado nacional se benefició de las exportaciones de productos semi-manufacturados ante la demanda de los países que participaron activamente en la segunda guerra mundial.

Los elementos esenciales de la política social se centraron aún más en la política educativa y de salud, pero otorgando mayor atención hacia las zonas urbanas<sup>42</sup>. El desarrollo económico y social de este período propició un permanente proceso de migración del campo a la ciudad para buscar mejores condiciones de vida, dada la precariedad y exclusión que experimentó la población del campo.

De acuerdo con Levy (1994), quien divide el desarrollo rural del país en dos períodos: de 1940 a 1965, el crecimiento anual promedio de la producción agrícola fue de 5.7%, y si bien el crecimiento de la población fue importante, el producto per capita fue de más del 2% anual durante esta etapa. Dicha situación explica en cierta medida que la bonanza del sector agrícola haya servido para financiar el despegue de las actividades manufactureras e industriales, ya que se utilizó principalmente como ahorro interno y fuente de financiamiento.

Sin embargo, a mediados de los años sesentas, el comportamiento anterior se deterioró iniciando así el segundo período. Entre 1967 y 1980, la producción agrícola aumentó a un promedio anual de 2.26%, menor que la tasa de crecimiento de la población de 3.5%

---

<sup>40</sup> A partir de 1940, los objetivos más importantes de la política económica se dirigían a la construcción de infraestructura física en carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, por citar algunos casos, y a la producción de electricidad, hidrocarburos y obras hidráulicas para asegurar al sector privado el suministro de insumos baratos y así favorecer el proceso de acumulación de capital en el sector manufacturero e industrial.

<sup>41</sup> Si se dividiera el período (1940-1970) en dos tiempos de 1940 a 1954 y el segundo de 1955-1970. En ambos se observan distintas formas de financiamiento para el desarrollo. En el primero, se acudió al ahorro interno para financiar el déficit del sector público, mientras que en el segundo se buscó financiamiento externo. Al primer período lo caracterizó la presencia de movimientos inflacionarios y, al segundo la estabilidad de precios (Gollás, 2003). En el segundo período la estabilidad de precios se vio influida por los acuerdos del Fondo Monetario Internacional de mantener un tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar hasta 1976, para fortalecer al todavía débil sector interno de la economía a cambio de restarle competitividad en el largo plazo.

<sup>42</sup> Con la expedición de la Ley del Seguro Social en 1943, el gobierno federal puso en marcha el primer intento por desarrollar una institución de grandes proporciones que ofreciera protección contra riesgos de vida a amplios sectores de la población, principalmente asentada en las ciudades y laborando en actividades manufactureras, ya que los planes y programas de incorporación obligatoria de los campesinos al IMSS, siempre fueron marginales. En materia de educación, la política se orientó más al fortalecimiento del ámbito urbano, los avances más importantes en esta materia fueron la creación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en 1944, del Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946, del Instituto Nacional Indigenista en 1948, de la Escuela Nacional de Maestros en 1949 y la construcción de las ciudades politécnica y universitaria entre otras (Ordóñez, 2002).



aproximadamente desde entonces el crecimiento agrícola se ha desacelerado aún más<sup>43</sup> (Levy, 1994: 53).

En tales períodos, conocidos como desarrollo compartido y estabilizador las externalidades generadas por éstos, se sumaron a otros elementos de tipo estructural que incidieron en la conformación de los niveles de desigualdad en el país. Ya que el impacto derivado de la instrumentación de la política pública, benefició sólo a las actividades manufactureras así como a los agentes que se encontraban en ellos, dejando al margen del desarrollo a las actividades del campo; éstas últimas sirvieron a los procesos de acumulación de capital de los sectores industriales y empresariales<sup>44</sup> en una primera fase.

En este momento, la idea del gobierno central respecto a la pobreza, no existía como tal. Lo que había era la pretensión de alcanzar los niveles de desarrollo a través de integrar a los mercados de trabajo al mayor número de personas y, con ello modificar la fisonomía de una sociedad agrícola por una industrial, aparentemente con mejores condiciones de bienestar. Fue una idea errónea, ya que la pobreza en las ciudades siempre estuvo presente, de hecho las investigaciones de Oscar Lewis en *Antropología de la Pobreza* (1961) documenta el fenómeno.

Para el gobierno central, el objetivo fundamental de la política social, se traducía a cómo integrar a la inercia del desarrollo industrial y urbano a los trabajadores del campo. Por ello es necesario resaltar la idea respecto de la pobreza, ya que el riesgo de mantener sesgos en cuanto a la efectividad de los programas para atenderla siempre ha estado latente, aún y cuando la conceptualización no ha sido la apropiada.

Al respecto el gobierno federal, ha modificado continuamente su percepción sobre el fenómeno y en la búsqueda de soluciones, ha incidido en la mayoría de los casos a no involucrar a lo largo de los años a los gobiernos locales, situación que ha creado rigidez en la instrumentación de los planes dirigidos para tal fin. La idea conceptual respecto a la pobreza no estaba definida cuando se empezaron a instrumentar programas para atenderla, se pensó que dependía principalmente

---

<sup>43</sup> De acuerdo a Yates (1981:65) citado por Levy (1994) el fenómeno es complejo, pero se pueden citar cuatro causas principales: en primer lugar se agotó el margen extensivo de tierras cultivadas, ya que cada vez fueron menos las tierras repartidas bajo la figura del ejido, el máximo nivel se alcanzó en 1966. En segundo lugar, se redujo la inversión del sector público en proyectos de riego, lo que ocasionó baja en la rentabilidad de la agricultura de uso intensivo. En tercer lugar, los términos de intercambio entre los productos agrícolas e industriales, se tornaron cada vez más en contra de la agricultura (El prestigiado economista que dirigió la Comisión Económica para América Latina, Raúl Prebisch, desarrolló desde la CEPAL una investigación sobre este fenómeno, llegando a la conclusión de la existencia de un intercambio desigual entre los precios de los bienes del campo y los manufacturados. Los precios de los primeros tienden a bajar en tanto sus costos dado el desgaste natural de la tierra se incrementan, al contrario de los manufacturados, que dadas las condiciones de monopolio en el mercado los precios suben en tanto los costos por el uso de la tecnología tienden a bajar. Tal situación provoca que en el mercado se de un intercambio desigual entre los productos del campo y los manufacturados); por último como cuarto elemento también es evidente una disminución de la inversión privada en la agricultura.

<sup>44</sup> Es pertinente recordar una paradoja histórica. Cuando en México la agricultura constituía la actividad económica principal en el comercio internacional, se aplicaron medidas para apoyar, no a la agricultura que urgentemente las necesitaba, y en donde la inversión era redituable, sino en programas de sustitución de importaciones de dudosos resultados. Entre las medidas de apoyo a la industrialización con efectos negativos para la agricultura, sobresalía una tasa de cambio sobrevaluada, así como aranceles y cuotas de importación, dicho de otra manera, cuando la agricultura era una actividad exportadora importante que había que estimular, el gobierno la desalentó, diseñando programas dirigidos a la industria subsidiada que producía caro para el mercado nacional (Gollás, 2003).



del lugar donde residía la población, haciendo referencia a la población rural como aquella excluida o al margen del desarrollo industrializador del momento.

En el plano político, la centralización se exacerbó aún más, al grado de tener la consolidación de un partido único directamente vinculado con el gobierno. Se edificó así un modelo presidencial que funcionó como factor de unidad, cohesión y articulación a los intereses de la nueva clase de políticos, empresarios y alta burocracia (Senado de la República, LVIII Legislatura). El denominado “presidencialismo”, se fue transformando en el eje articulador de diferentes áreas de decisión en materia política, económica e incluso de convivencia social. Tal dinámica le restó a los espacios locales cualquier posibilidad de actuación de manera autónoma y de participación en sus regiones, ya que las atribuciones contenidas en un marco jurídico y constitucional nunca se llevaron a cabo<sup>45</sup>.

La legislación en el plano local que daría mayores facultades a los gobiernos para participar en sus espacios, se fue ajustando cada vez más para facilitar la coordinación legal entre la federación, estados y municipios<sup>46</sup>, manteniendo el control desde el centro y delegando poco a poco facultades a los espacios locales principalmente en lo político y económico, con impacto evidente en los aspectos administrativos de los ayuntamientos.

La política de industrialización implementada por el gobierno obedeció más a un patrón de acumulación de capital, propio de las sociedades subdesarrolladas con prácticas poco democráticas y maduras, donde el gobierno federal al diseñar acciones para atender a los grupos vulnerables; los identificó como grupos poblacionales radicados en el campo que debido a su situación de precariedad tendían a migrar a los centros urbanos en búsqueda de oportunidades de empleo.

Con ello, la pobreza fue entendida por el gobierno como la falta de empleo, lo que ocasionó que gran parte de las políticas públicas tuvieran como objetivo la generación de fuentes de trabajo.

---

<sup>45</sup> El municipio se concibió originalmente en la teoría como el espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa, donde figuras tan inmediatas como la asamblea popular florecerían sin censura. Sin embargo en el siglo pasado se evidenció el centralismo del poder público, lo cual eliminó la posibilidad en la construcción de un nacionalismo republicano debido a que el municipio estuvo sujeto a una serie de pretensiones y políticas impuestas por la tradición central. (Senado de la República, 2001).

<sup>46</sup> Entre 1940 y 1970 se realizaron cinco modificaciones al Artículo 115 constitucional, que hacen referencia al Título Quinto: de los estados de la Federación éstas son las siguientes: a) en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 8 de enero de 1943. Se reforma el párrafo tercero de la fracción III. “los gobernadores de los estados durarán en su encargo seis años”. Se amplió el ejercicio de los gobernadores de cuatro a seis años, para hacerlo coincidir más con los del gobierno central; b) en el (DOF) del 12 de febrero de 1947 se adiciona un párrafo a la fracción I. “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Se busca hacer más efectiva la democracia a través del voto femenino, aunque para las fechas muy corporativizado; c) en el (DOF) del 17 de octubre de 1953 se establece que “los presidentes municipales, regidores y síndicos, no podrán ser reelectos para el período inmediato” se simplifica para efectos de facilitar los preceptos de la no reelección inmediata de las autoridades municipales; d) en el (DOF) del 6 de febrero de 1973. Se adicionan las fracciones IV y V al artículo relativos a la normatividad en asentamientos humanos, otorgándoles a los municipios la facultad para reglamentar tales aspectos; además otorga a la federación la facultad para coordinar y planear estrategias de desarrollo en centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas; por último e) en el (DOF) del 6 de diciembre de 1977 se añadió a la fracción III un precepto tendiente a establecer el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbito municipal (Senado de la República, 2001).



Además ser industrializados implicó la transformación de la fisonomía agrícola imperante en el país, a fin de ser más urbanos y menos rurales; ello contribuyó más en ampliar las ya de por sí imperantes desigualdades regionales.

#### 1.4.3.4. 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*<sup>47</sup> (PIDER) en los años setentas. El programa se aplicó de 1973-1982 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 5000 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)<sup>48</sup>. 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).

Posteriormente, de 1977 a 1982 apareció la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*<sup>49</sup> (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 han 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)<sup>50</sup>.

El Programa busco 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 monetarias, además del fortalecimiento del tejido social mediante el respeto a las manifestaciones propias de los grupos locales.

<sup>47</sup> Programa Integral para el Desarrollo Rural, en lo sucesivo PIDER.

<sup>48</sup> Citado por Ordóñez (2002:93).

<sup>49</sup> Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, en lo sucesivo COPLAMAR.

<sup>50</sup> Citado por Ordóñez (2002:94).



La COPLAMAR inició sus actividades con diez programas<sup>51</sup>, 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 da un carácter eminentemente 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 ochentas se avanzó significativamente 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 dio en medio de la inestabilidad macroeconómica debido al fuerte endeudamiento público y los altos costos derivados de la desigualdad social.

La eminente crisis de esta época, demandó la democratización y la ciudadanización de la población, así como 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 anteriormente 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.

#### **1.4.3.5. 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 hasta esta fecha no ha cambiado la situación de pobreza de millones de mexicanos, ni logrado reducir la desigualdad, o abatido el deterioro de las condiciones de vida tanto de la población rural como urbana.

Ante tal situación, el Programa Nacional de Solidaridad<sup>52</sup> (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 parcial<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Los programas instituciones 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: 1.- IMSS-COPLAMAR, clínicas rurales; 2.- CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; 3.- STPS-SARH-COPLAMAR para capacitación y empleo; 4.- SAHOP-COPLAMAR remejoramiento de casa rural; 5.- SEP-COPLAMAR de casas escuelas de niños de zonas marginadas; 6.- SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos; 7.- SAHOP-COPLAMAR de desarrollo agroindustrial; 8.- Pacto para Crear un Sistema de Servicios Integrales de Apoyo a la Economía Campesina; 9.- CFE-COPLAMAR de electrificación y por último 10.- SEPESCA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria. Presidencia de la República (Ordóñez, 2002:94-114).

<sup>52</sup> Programa Nacional de Solidaridad, en lo sucesivo PRONASOL.

<sup>53</sup> Se puede decir que a partir del PRONASOL, los programas han sido descentralizados parcialmente, debido a que solo transfieren parte de las responsabilidades a los actores sociales, bien sean de la sociedad civil o de los



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 activamente 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 sólo fue de manera 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 si 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<sup>54</sup> (SEDESOL). Las principales acciones se dirigieron a la población principalmente 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<sup>55</sup>.

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<sup>56</sup>.

El proceso a través del cual se daba la gestión era la firma anual de los Convenios Únicos de Desarrollo<sup>57</sup> (CUD) entre el gobierno federal y las entidades federativas (Martínez y Ziccardi,

---

gobiernos locales. Lo anterior ha provocado que prevalezcan en gran medida las relaciones de dependencia de los espacios locales hacia el gobierno central.

<sup>54</sup> Secretaría de Desarrollo Social, en lo sucesivo PRONASOL.

<sup>55</sup> 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 para el gobierno central, quien 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.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> Convenio Único de Desarrollo, en lo sucesivo CUD.



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 coordinación<sup>58</sup> 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 anterior 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, pero más aún, ninguna motivación por parte de los ayuntamientos a desarrollar acciones concretas de manera autónoma para tal fin.

El PRONASOL fue el primer programa saturado de elementos descentralizadores, a través de éste el gobierno central empezó con el traslado de mayores responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, haciéndolos partícipes de manera parcial en la instrumentación del Programa. Sin embargo, 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 peculiarmente “de arriba hacia abajo”.

Los programas continuaron siendo diseñados desde el centro y, las entidades de la federación sólo se limitaron a recibir y aplicar las reglas de operación de los mismos; los espacios locales se han encontrado impedidos de intervenir directamente en el diseño de acciones para promover el bienestar social en su territorio.

El impacto del PRONASOL ha sido importante en el sentido de la influencia que dejó en materia de política social, ya que acciones como el Programa de Educación, Salud y Alimentación<sup>59</sup> (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 son los 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 (Sobrino 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.

---

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Programa de Educación, Salud y Alimentación, en lo sucesivo PROGRESA.



De acuerdo con Sobrino 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; 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 posteriormente el (PROGRESA) (1997-2000), le 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<sup>60</sup>, incorporando nuevas tareas en el marco de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal, en él se busca que 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 tiene 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 comprometen 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.

---

<sup>60</sup> 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.



La operación del Programa se realiza a través de una estrecha colaboración interinstitucional, donde la SEDESOL es la responsable general del Programa, a través de la Coordinación 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 en forma adecuada 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, en ocasiones pueden inhibir 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 en el diseño de la acciones del bienestar social han tenido los diferentes actores en el plano de sus competencias.

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 LCF respectivamente.

A continuación se enuncian los aspectos centrales relativos a las modificaciones que se han presentado en el Artículo 115 de la Constitución Política de México.

### **1.5. Descentralización y reforma municipal 1980-2000.**

Abordar la reforma municipal<sup>61</sup> implica mencionar al pacto federal y las formas de distribución del poder, la cual contiene aspectos de índole jurídico que es necesario considerar dadas las nuevas circunstancias en lo económico, político y social. En este sentido, el Artículo 115 de la Constitución Mexicana, ha sido permanentemente ajustado a las nuevas condiciones de

---

<sup>61</sup> El municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados. Éste es considerado como una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de la organización de los estados. El municipio constituye también la manifestación más democrática de la descentralización política, como la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad (Ortega, 1994).



desarrollo del país en materia municipal. En dicho apartado se expone la esencia de los derechos y obligaciones de los municipios, ya que son considerados como la forma de organización política más cercana a la población.

Durante el transcurso del siglo XX se presentaron cerca de 10 reformas al citado Artículo (véase Anexo 1), sin embargo, la reforma del 3 de febrero de 1983<sup>62</sup>, se ha considerado la más integral y completa respecto a las facultades de los ayuntamientos.

Por otro lado, se ha ido acercando más a los municipios a las nuevas condiciones diseñadas por el gobierno federal, debido a que los ayuntamientos ahora se les permite por primera vez la posibilidad de asociación intermunicipal, lo que fortalece la práctica del federalismo mediante la revitalización del regionalismo y el trabajo compartido entre varios municipios.

Esta reforma (1983) estimula la participación intermunicipal, con el objetivo de tratar problemas comunes. Además se establecen las bases para la instrumentación y adecuación de la coordinación fiscal entre la federación, estados y municipios (Senado de la República, 2001), asimismo, más atribuciones y responsabilidades en la recaudación de impuestos, de acuerdo a las competencias y arreglos interinstitucionales.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación<sup>63</sup> (DOF) del 17 de marzo de 1987, se publicó la reforma que modifica la fracción VIII y, se derogan las fracciones IX y X del Artículo 115, que establece que las leyes estatales incorporen dentro de su estructura jurídica, el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, ampliando así la práctica el pluralismo político en dichos espacios.

En la última reforma de noviembre de 1999 y vigente a partir de marzo del año 2000, la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados de la LVII legislatura, resumió de la siguiente manera los puntos más importantes de ésta:

1. Se reconoció al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través de su ayuntamiento.
2. Se reconocen nuevas competencias en materia de servicios públicos.
3. Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno, relacionándolo directamente dentro del esquema federal.
4. Se protegió al municipio no sólo de las autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos.
5. Se creó una figura de leyes estatales en materia municipal.
6. Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función: como obra de gobierno y como un servicio público en su caso.
7. Se estableció un mecanismo subsidiario, mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios específicos.

<sup>62</sup> La reforma de febrero de 1983, puede ser considerada la más importante y ambiciosa realizada hasta la fecha en materia municipal; es integral y da un giro a los aspectos jurídicos, político, administrativo y fiscal de los ayuntamientos; amplía los mecanismos de participación social y las facultades y competencias de los municipios en diferentes áreas de su vida interna. Esta reforma es congruente con la política de desarrollo impulsada durante los años ochenta y con el cambio de visión de las competencias del Estado (Senado de la República, 2001).

<sup>63</sup> Diario Oficial de la Federación, en lo sucesivo DOF.



8. Se eliminó la limitante para que la asociación entre los municipios de distintos estados pudiera darse.
9. Se incorporó el pago de predial al sector paraestatal federal.
10. Se garantizó para los municipios, el derecho de iniciativa en materia tributaria.
11. Se garantizó que los recursos que integran la Hacienda Municipal serían ejercidos de manera directa por los ayuntamientos.
12. Se resolvió a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales (Senado de la República, 2001:43).

Es evidente que de 1980 a nuestros días, las tres reformas han ido encaminadas a fortalecer la autonomía municipal, así como a la búsqueda de mejores mecanismos para la distribución de los recursos económicos, participación política y de mayores nexos con la comunidad.

### **1.6. 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 ha servido de instrumento de control político ejercido desde el centro. De ahí que una de las principales demandas, haya sido la reestructuración en 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 pudieran atender con mayor autonomía aquellas 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 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 donde invertir dichos recursos (Rodríguez, 1999).

Este escenario podría 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.

Este ejemplo, como muchos otros ilustra la forma como se ha dado la descentralización de recursos, situación que se complica al considerar las modificaciones a la LCF a través de la cual hay partidas presupuestales dirigidas hacia los estados y municipios con el mismo propósito, generando con ello confusión en las responsabilidades y paralelismo en la aplicación del gasto.

Aún así la descentralización cobró impulso a partir de los años noventas cuando el gobierno federal determinó transferir a los estados y municipios el 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.



Posteriormente, con las reformas a la LCF en 1998 apareció una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios: *las aportaciones*<sup>64</sup> (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, y 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 pone otro elemento a considerar, de acuerdo a declaraciones realizadas por la entonces Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota en relación a las expresiones de mediocridad institucional de los ayuntamientos<sup>65</sup>, lo que dificulta la eficiencia en la administración de recursos.

Actualmente las aportaciones representan el 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 se asignaron con 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 hacendaría).

Además las modificaciones a la LCF en 1998, se fortalecieron los mecanismos de instrumentación de la política social, a través de agrupar los anteriores ramos del PEF en uno solo, el Ramo 33. Éste de alguna manera sintetiza las nuevas formas de participar de los ingresos federales a los estados y los municipios para atender a las comunidades en condiciones de pobreza.

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 que han tenido de la federación. Por otro lado, las escasas facultades constitucionales que se les otorgaron, incidieron para hacer de estos gobiernos

---

<sup>64</sup>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 la Secretaría de la Función Pública.

<sup>65</sup> Periódico la jornada 29 de noviembre de 2005.



ejecutores de las decisiones que se toman en esferas superiores de la administración central (Mota, 2003).

De esta manera, se estableció el manejo de recursos fiscales para atender la pobreza extrema y el rezago social, desde la perspectiva y objetivos de la federación. 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.

Son diversos los montos que integran los fondos del Ramo<sup>66</sup> 33, (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 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.

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), adquiriendo un papel clave al influir en los actores que se han involucrado en este proceso.

De esta forma la descentralización abre 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 en 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 como 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 ciudadana a operar a

---

<sup>66</sup> Los cinco fondos que integran el Presupuesto de Egresos de la Federación son: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Normal (FAEBN); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) éste a su vez se integra por dos fondos A) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFMDF) y por último el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) (Sánchez, 2000:172).



través de los (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 y van destinados a programas del orden social, cuyo interés y atención recae en el gobierno municipal. Lo anterior, además de considerar los planes y programas como acciones propias de los gobiernos locales.

Lo antes mencionado exhibe un conjunto de interrogantes 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 simplemente 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 se señaló, el Ramo 33 que contiene aportaciones federales para estados y municipios (Calderón, 1998). Una vez que dichos recursos llegan a los municipios, el ayuntamiento mediante los COPLADEM, integran los Comités Vecinales en las colonias. En consenso las autoridades municipales y los representantes vecinales, discuten el uso y destino de los recursos en función a sus prioridades más apremiantes.

Posteriormente, 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 hacerlo. 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 cómo 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; por último, entre las políticas del bienestar social, la reforma municipal y la capacidad de las entidades locales.

Derivado de lo anterior, se hace necesario puntualizar aquellos elementos que caracterizan a los municipios así como su situación en materia de sus capacidades. A continuación se presentan algunas anotaciones al respecto.



## **1.7. Descentralización y municipio.**

El municipio en si encierra no sólo la perspectiva de ser el espacio geopolítico básico del país, sino que éste se presenta como el centro del proceso de descentralización. Lo que ocurre en el municipio da entrada a diversas líneas de investigación a fin de que éstas den cuenta de los cambios que ahí se están gestando, ya que en dichas circunstancias darán causa a nuevas relaciones sociales entre los actores y su desarrollo.

Como se ha presentado, la descentralización en teoría, ha intentado involucrar a los espacios locales en la toma de decisiones debido a que nuevos actores son considerados como los principales responsables de diseñar y conducir 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, así como en los mecanismos de participación social. Sin embargo es necesario indagar desde la perspectiva de los involucrados, dada la diversidad y desigualdad en el desarrollo de los mismos, cuáles han sido las experiencias al respecto.

En este sentido y durante lo que resta del presente apartado, se tratará de abordar la situación que guardan los municipios en el país, cuya información será tomada de la ENDIM-2000 elaborada por INDESOL, en coordinación con el INEGI, cuyos resultados fueron publicados en julio de 2001.

### **1.7.1. El municipio mexicano y sus características.**

#### **Definición y clasificación de municipio.**

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 en primera instancia definirlo. Existen diversas aproximaciones al concepto, sin embargo sobresale la relacionada con sus raíces etimológicas. Ochoa Campos (1987)<sup>67</sup> 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 también 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)<sup>68</sup>, 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 cultural.

De acuerdo al documento que en el año 2001, presentó el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, después de hacer una revisión teórica del concepto, se obtuvo la siguiente definición que recoge parte de la perspectiva jurídica, geográfica y

<sup>67</sup> Citado en: Instituto de Investigaciones Legislativas (2001: 62).

<sup>68</sup> Citado en: Instituto de Investigaciones Legislativas (2001: 63).



administrativa, por lo que es importante considerarla ya que es la más integral y 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 anterior 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 puntuales contienen los elementos necesarios para considerarlo como una Estado que se integra a través de población, territorio y gobierno.

Una vez que ya se ha definido el concepto de municipio, es necesario tomar en cuenta la clasificación que existe del mismo. De acuerdo al Senado de la República (2001), existen cuatro categorías diferentes de ellos, que son: municipio metropolitano; municipio urbano; Municipio semiurbano y municipio rural.

El municipio metropolitano se refiere al nivel de actividad sectorial principalmente industrial, así como de la infraestructura de desarrollo; además del complejo sistema de nexos comerciales y de servicios que regularmente se ofrecen a toda una gama de entidades municipales que conforman una región. Al respecto como lo define el Instituto de Investigaciones Legislativas (2001):

**“Municipio Metropolitano: Este tipo de municipio se encuentra conurbano 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 anterior concepto adquiere relevancia debido a que en México ha habido un crecimiento importante de los centros urbanos; dicha evolución rebasa los límites geopolíticos de las diversas entidades federativas, 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, creando con ello 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).

Con respecto al municipio urbano, tienen 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 caracteriza de la siguiente manera:

**“Municipio Urbano:** 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, aquellos municipios en los que se asientan los ingenios azucareros; empacadoras; así como procesadoras de alimentos, por citar algunos casos. El Instituto de Investigaciones Legislativas lo define de la siguiente forma:

**“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).

Uno de los elementos básicos para identificar a los municipios, además de las anteriores caracterizaciones, es la población, que va desde localidades con menos de 5,000 habitantes para el caso de los municipios rurales, hasta aquellos que rebasan los 700,000 habitantes como aplica en los metropolitanos.

A continuación se abordarán aquellos aspectos relacionados con las condiciones del municipio en diferentes ámbitos internos como son: los recursos humanos; servicios públicos; reglamentación y problemática, con base en los resultados que arroja la ENDIM (2001), realizada por el INDESOL-INEGI y publicada en el 2001, lo anterior con la finalidad de conocer parte del contexto general en el que se desenvuelven los municipios en nuestro país.

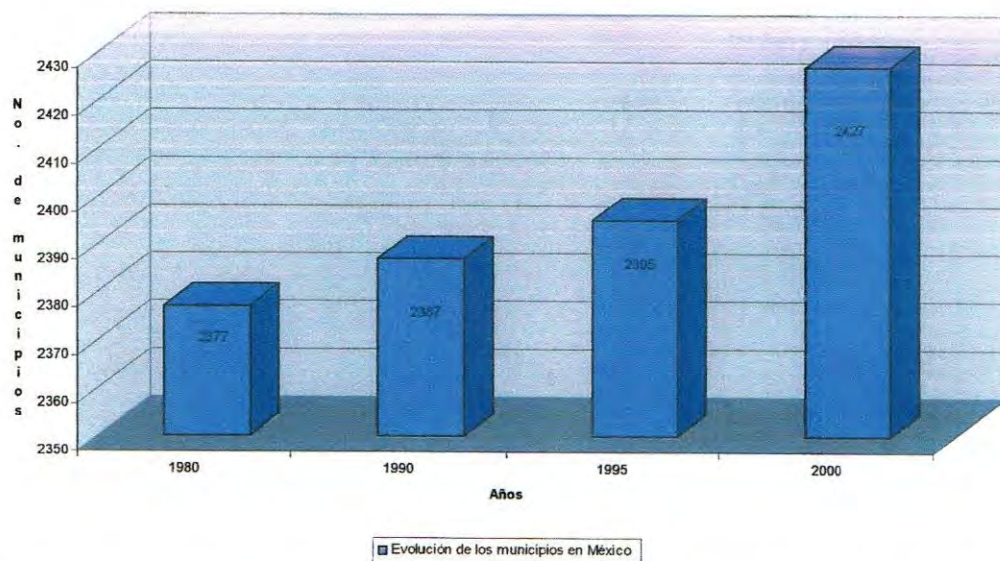
### **El municipio y sus capacidades para la planeación del desarrollo local.**

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 reconsiderado 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 (véase Gráfica 1); su crecimiento es un reflejo a los reajustes políticos y de intereses que se disputan en las diferentes regiones del país.

**Gráfica 1.- Evolución de los municipios en México.**



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

Lo anterior muestra que los municipios no son entidades inamovibles, por el contrario, al interior de ellos se libra una correlación de fuerzas e intereses internos. 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 un grupo de poder o una persona en especial.

En este sentido, el gobierno municipal ha asumido responsabilidades que los ha inducido a buscar nuevas fórmulas de acción, a fin de mejorar su papel en las funciones que les 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.

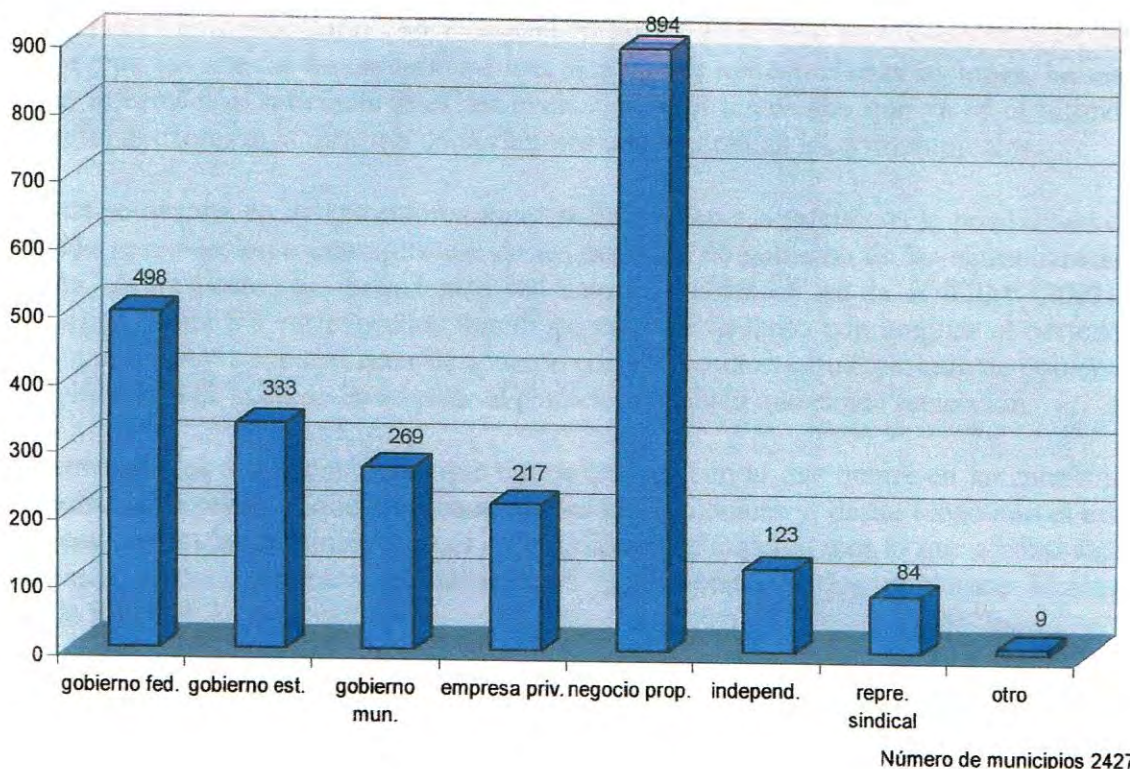
Por otro lado es importante que los municipios sean considerados como entidades autónomas, capaces de hacerle frente a sus necesidades más urgentes, lo que hace necesario ver la composición de los personajes que se involucran cada vez más en los ámbitos políticos dentro de las localidades.

Al respecto, uno de los datos que nos proporciona la ENDIM- 2000 (INDESOL-INEGI, 2001), refleja la procedencia del Presidente Municipal antes de ocupar el puesto de alcalde (véase Gráfica 2), es importante señalar que de los 2427 presidentes encuestados, un alto porcentaje provenía del sector privado empresarial; otro de puestos gubernamentales altos tanto del gobierno federal, estatal y municipal. Lo anterior puede tener una explicación a lo costosas que



se han vuelto las campañas electorales y por lo tanto a la disponibilidad de recursos económicos, bien sean éstos propios o concertados con empresarios de la localidad.

**Gráfica 2.- Procedencia ocupacional del presidente municipal antes de ocupar su cargo (2000).**



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

En el campo del ejercicio de la función pública, regularmente 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 ocasionando reiniciar con el aprendizaje sobre la marcha.

Lo anterior debilita en el mejor de los casos la capacidad de gestión de aquellos programas y recursos que pueden ser utilizados en la localidad. Por otra parte se ha hecho evidente que durante el último año de gobierno, se desvíen recursos públicos hacia apoyos de diversa índole



del candidato, cuya filiación partidista regularmente es del alcalde en turno, lo que repercute directamente en las finanzas municipales y el ejercicio de la función pública<sup>69</sup>.

Otro de los factores que actualmente inciden en el desarrollo de las administraciones municipales, son que cuentan con sólo tres años para instrumentar sus planes y programas de desarrollo, lo que ha evidenciado que dicho período resulta insuficiente para poder 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.

Actualmente se discute en diversos foros tanto políticos como académicos la posibilidad de ir considerando 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: el 46 % de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con ampliar el período de gestión; en tanto el 44% expresó estar de acuerdo con mantener el actual período de gobierno y, el restante 10% está de acuerdo en ampliar el período y también que exista reelección.

Como se constata, los acontecimientos que tienen que ver con lo que ocurre en los municipios, están estrechamente relacionados a las capacidades institucionales y, desde luego 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, 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 la seguridad pública y tránsito.

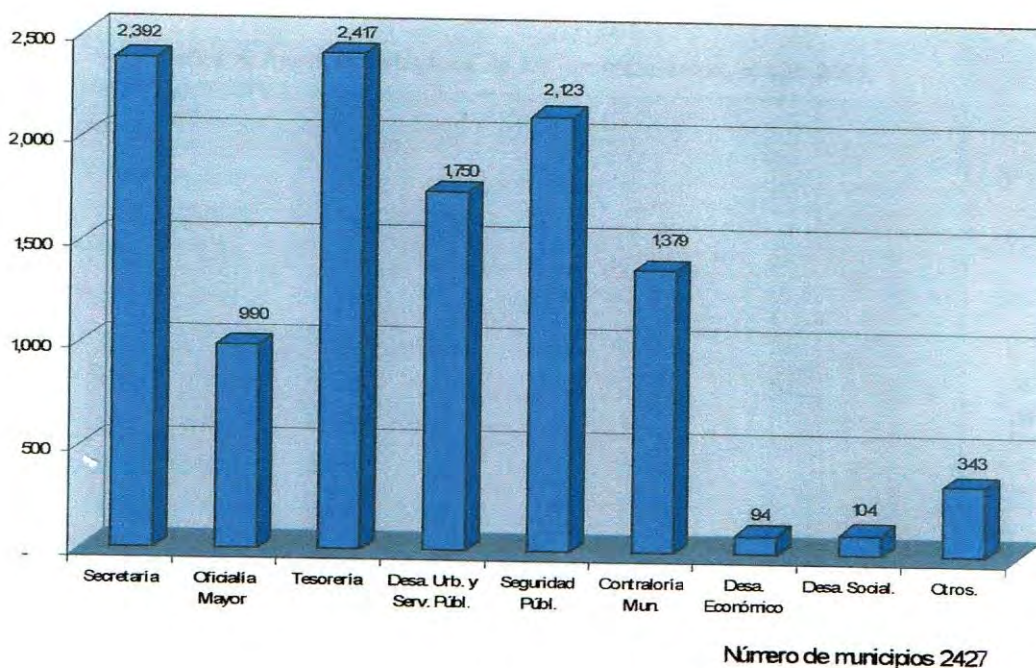
En materia de desarrollo social, las principales acciones que realizan los ayuntamientos, tienen que ver con los planes y programas que son diseñados por el gobierno estatal y federal (Ordóñez y Reyes, 2006), debido a que en la mayoría de los casos, las administraciones municipales no tienen una idea clara de sus implicaciones, y ven en esta área una actividad en la que se derrochan los recursos. Ya que no se toma como una actividad de competencia local, por lo que 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 (véase Gráfica 3), eran las siguientes:

---

<sup>69</sup> Se ha hecho una práctica común el dicho o refrán, que regularmente 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 municipales.



**Gráfica 3.- Municipios y las unidades administrativas.**



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

Es evidente que áreas como Secretaría; Tesorería; Desarrollo Urbano y Servicios Públicos; Seguridad Pública y Contraloría Municipal, son las de mayor incidencia que aparecen dentro de los organigramas de las administraciones municipales. En tanto las de Desarrollo Económico y Desarrollo Social, son marginales y sólo cerca del 10% de los municipios en el país cuentan con una entidad destinada a estas labores.

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, y se refuerza con la fuerte dependencia que se tiene de los diferentes órdenes de gobierno, lo cual ha generado que los pocos planes y programas diseñados, sean actividades de bajo impacto en las condiciones de vida de la población a la que se destinan.

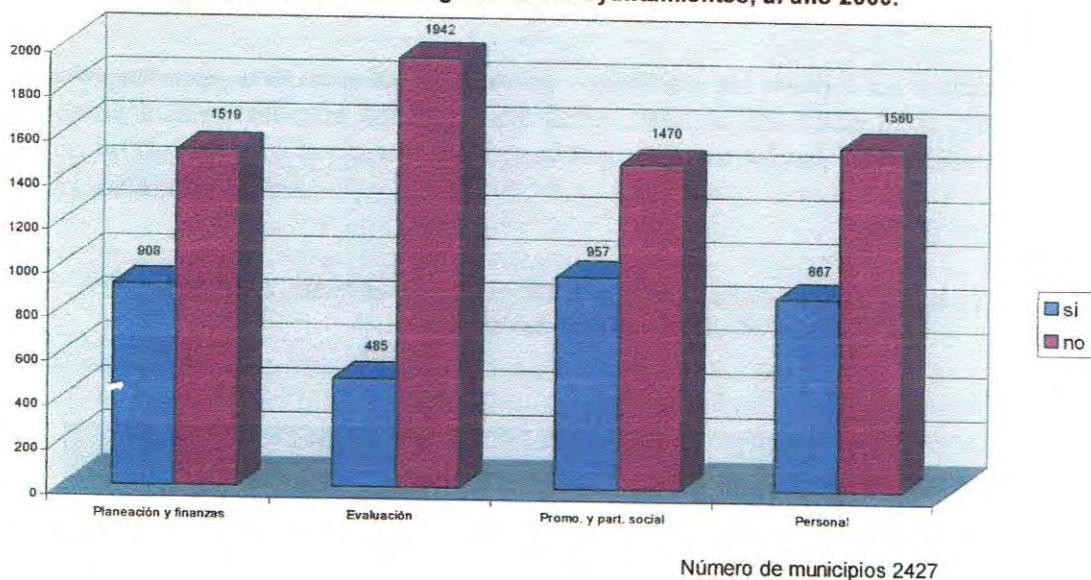
No obstante si por una parte las áreas destinadas al desarrollo social, son consideradas como no prioritarias o bien pasan a un segundo plano, hay que tomar en cuenta que al interior de las administraciones municipales se presenta otro factor que incide en la gestión pública y, es que son pocos los ayuntamientos que cuentan con dependencias estratégicas que les permita evaluar sus acciones, como son la planeación, evaluación, seguimiento y participación social.

Respecto a las áreas estratégicas con las que contaban, al año 2000, son las dedicadas a la evaluación las que menos presencia tienen, ya que en el mejor de los casos sólo se planean programas sin saber si éstos raramente cumplieron su objetivo o no (véase Gráfica 4). Algunos



funcionarios municipales han considerado que en los informes anuales y, la cuenta pública son ejercicios donde se evalúa si lo que se hizo en la administración local tuvo éxito.

**gráfica 4. Áreas estratégicas de los ayuntamientos, al año 2000.**



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

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

Además, cerca del 40% de los trabajadores contratados en los municipios (de acuerdo a la ENDIM, INDESOL-INEGI, 2001), son trabajadores de base, regularmente 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 sí bien uno de los objetivos de la descentralización es que los ayuntamientos gocen de mayor autonomía, ésta no se alcanza debido a que los períodos 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.

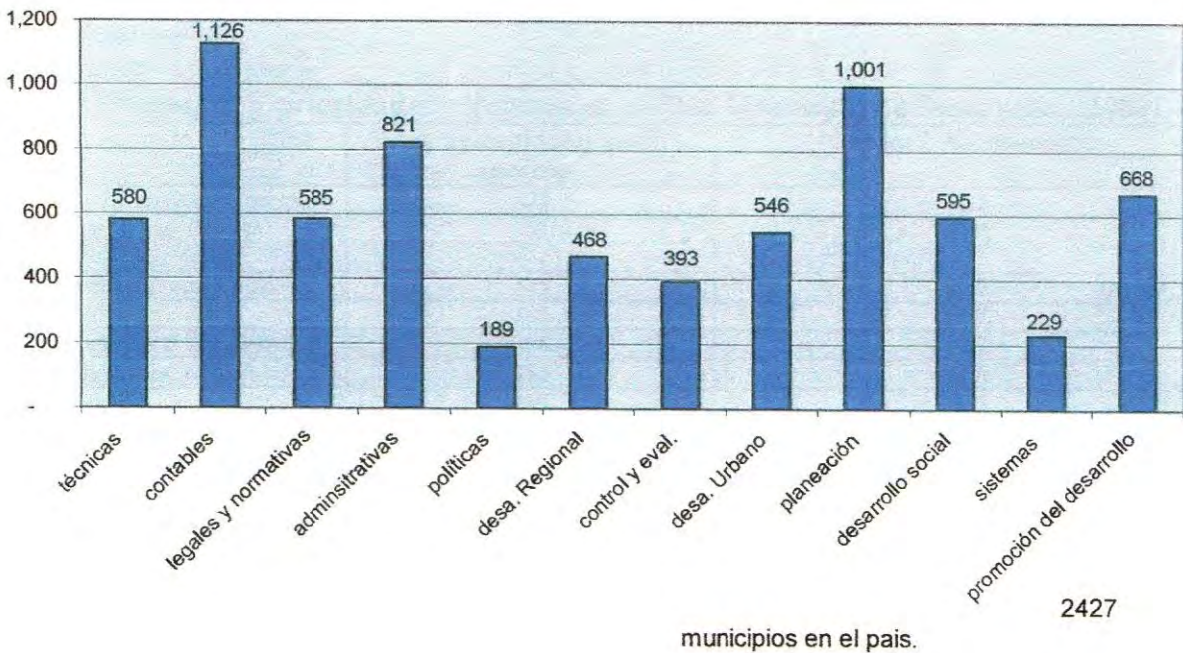
Como resultado, la descentralización no ha surgido como una política demandada desde los espacios locales, sino como una aparente concesión hecha desde el centro, ante la incapacidad técnico-operativa y financiera de éstos (Rodríguez, 1999).



Por otro lado, las desigualdades que existen entre una región y otra, las cuales más que demandar mayores facultades, han recibido sin considerarlo mayores atribuciones, lo que le resta autenticidad a lo que se descentraliza, así como eficiencia y efectividad, ya que el gobierno ha delegado lo que en su momento no ha podido resolver y lo ha transferido a las localidades de manera unilateral.

La situación anterior, relativa a las diferencias regionales, así como a las técnico-operativas de los gobiernos locales, muestra las áreas que deben reforzar los municipios (véase Gráfica 5); sobresalen las dedicadas a la planeación; contables; administrativas; promoción del desarrollo y desarrollo social entre otras.

**Gráfica 5.- Número de municipios donde se requiere reforzar técnica y operativamente las áreas.**



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

Para la presente investigación 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 tradicionalmente han venido desempeñando.

Además, la demanda ejercida desde los gobiernos locales ha sido escasa o inclusive nula, y éstos han quedado como sujetos inamovibles a esperar las nuevas modalidades o lineamientos que el gobierno central les transfiera. Ello resta autenticidad a los compromisos que tienen que



desempeñar los gobiernos locales, al recibir nuevas funciones sin estar convencidos de qué o a qué se refieren con las nuevas funciones que les compete desempeñar.

Al respecto, la mayoría de los municipios han expuesto en la ENDIM (2001) sus principales propósitos en el Plan Municipal de Desarrollo<sup>70</sup> (PMD), mismos que podemos clasificar en tres grupos: el primero de ellos que incluye demandas de menor incidencia que va de 1 a 200 municipios que enuncian tales propósitos, se encuentra la recaudación de recursos fiscales y financieros, el control del gasto y la participación social, y la mejorara en la administración y la planeación (véase Tabla 1).

El segundo grupo son aquellos que van de los 201 a 400 municipios, consideran en su propósitos: atención a las demandas ciudadanas; seguridad pública; reducir el rezago social y la pobreza; infraestructura para el desarrollo, y por último, el ordenamiento territorial.

El tercer grupo serían los de mayor incidencia, se ubican en aquellos propósitos expuestos entre los 401 y 600, que son: infraestructura y servicios urbanos; abatir los rezagos y empleo y desarrollo económico.

**Tabla 1.- Propósitos y prioridades expuestos en el Plan Municipal de Desarrollo, (2000).**

Propósito expuesto, año 2000.	No. de municipios que lo enuncian.	% de los 2 427 municipios.
Infraestructura y servicios urbanos.	878	36.2
Abatir rezagos de satisfactores básicos.	752	31.0
Empleo y desarrollo económico.	575	23.7
Ordenamiento territorial.	333	13.7
Infraestructura para el desarrollo.	308	12.7
Reducir rezago social y pobreza.	282	11.6
Seguridad pública.	249	10.3
Atención a la demanda ciudadana.	234	9.6
Mejorar la planeación.	175	7.2
Mejorar la administración.	124	5.1
Participación social.	64	2.6
Control del gasto.	62	2.5
Recaudación de recursos financieros.	53	2.1

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

Es necesario considerar que muchas de las intenciones expuestas en el plan municipal de desarrollo, no provienen de la elaboración de un diagnóstico claro y objetivo que les permita actuar con racionalidad. Muchas de las demandas son recabadas en los recorridos de campaña hechas por el candidato a la alcaldía. Lo anterior no significa que dicho ejercicio se haya realizado usando una técnica de recogida de datos para tal fin, lo que provoca que los planes municipales sean documentos que expresan las buenas intenciones de la administración entrante, ya que éstas no permiten darles seguimiento, evaluación y corrección necesaria.

<sup>70</sup> Plan Municipal de Desarrollo, en lo sucesivo PMD.



En resumen, el proceso de planeación<sup>71</sup> 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 a la procedencia y el carácter temporal de la contratación de los funcionarios municipales, han sido factores adicionales que se presentan comúnmente 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 anteriormente presentados como son los relativos al proceso de planeación y descentralización de algunas funciones.

### **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 el se establece 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 específicamente 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.

En este sentido, la reglamentación local juega un papel importante debido a que su alcance se dirige con mayor objetividad, ya que integra elementos de cada zona o región, los cuales se consideran factores particulares, como pueden ser los de carácter cultural o ambiental que por su dimensión las leyes o reglamentos federales pueden ser omitidos.

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 en materia de seguridad y desarrollo social; en 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 2, los reglamentos vigentes que con mayor frecuencia fueron expuestos en la ENDIM-2001.

---

<sup>71</sup> Es importante considerar que la gran mayoría de los municipios en materia de planeación, se rigen por las respectivas disposiciones que se enmarcan en las Leyes Estatales de Planeación de cada entidad federativa, en la que se plasman los mecanismos y las reglas a seguir a fin de establecer ciertos criterios de racionalidad, eficiencia, eficacia y congruencia a la función pública diseñada por los ayuntamientos y expuesta en el Plan Municipal de Desarrollo respectivo.



**Tabla 2.- Reglamentos municipales al año 2000.**

<b>Reglamentos municipales al año 2000.</b>	<b>No. de Municipios.</b>
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 en base a 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 solo 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.

Sobre este tema, se considera que las acciones de desarrollo social son para los municipios áreas no consideradas como estratégicas, por no generar recursos, como por ejemplo lo pueden tener aquellos que se encuentran en los departamentos de obras públicas o bien en 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 entrevistado durante la investigación de campo “...ya vez...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, regularmente 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 manejo a fin de ponerle candados para que éstos no sean usados por los EM.

Por otra parte, durante el sexenio presidencial pasado fueron 14 programas que se instrumentaron durante dicho período y que tuvieron un alcance hasta los municipios (véase Anexo 2). De éstos, sólo llegaban a ser operativos dos o tres 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 programas.

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.

Se puede considerar que las directrices entre el municipio y la descentralización están dirigidas desde el centro, la cual ha sido un proceso para transferirle a los municipios ciertas acciones, sin considerar en primera instancia sus capacidades, ya que los compromisos son transferidos de manera vertical de "arriba hacia abajo" para facilitar la operación, pero el control político lo continúa ejerciendo la federación.

Como se ha analizado durante el presente capítulo, se ha constatado que la descentralización es un proceso dinámico, aún en construcción y que involucra a múltiples actores. Dicho proceso tiene un vínculo muy estrecho con el desarrollo de los municipios y el bienestar social que se construye desde las localidades, las que al paso del tiempo han venido adaptando sus estructuras jurídicas a la dinámica de ir asumiendo más responsabilidades, tal reforma emprendida desde hace tiempo ha puesto en la arena de la discusión aspectos relacionados con sus capacidades institucionales. Al respecto, la presente investigación busca indagar a fin de analizar cómo se ha presentado dicho proceso en aquellos municipios conurbanos de la zona noreste del país, que aparentemente tienen similares niveles de desarrollo humano e indicadores de marginalidad.

A continuación, se presenta la estrategia metodológica que guió la presente investigación en la recogida de datos, codificación, análisis y presentación de resultados.



## **CAPÍTULO 2.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA.**

El proceso de descentralización implica circunstancias que van dirigidas a los reacomodos de como se ejerce y se reparte el poder en las acciones de gobierno, lo cual lleva implícito elementos políticos, económicos, administrativos y sociales.

En el presente capítulo se aborda la propuesta metodológica que guió la presente investigación. En la primera parte, se exponen el diseño de la investigación y el marco contextual de las áreas de estudio a fin vislumbrar y describir las condiciones sociales imperantes en el campo de investigación. Posteriormente, se abordan los elementos específicos en que se basa la estrategia metodológica. Finalmente, se describe el enfoque comparativo que constituye el eje sobre el que se realiza el análisis de la información obtenida en el terreno.

### **2.1. El diseño de la investigación.**

El diseño de investigación que se utilizó es de corte cualitativo, estrategia que implica un conocimiento previo del terreno y de los actores del proceso por lo que se realizaron acciones iniciales que favorecen el refinamiento de la estrategia investigativa. Por una parte, se recabó información de las áreas de estudio en donde se trabajó con: visitas frecuentes y consulta de documentos municipales. Por otra, se aplicaron algunas entrevistas con funcionarios municipales. Estas acciones han permitido verificar la pertinencia del diseño metodológico que describimos a continuación.

Para la realización de esta investigación se recurrió al uso de dos técnicas de la investigación para la obtención de la información. Una parte es la consulta de documentos oficiales provenientes de las diferentes instancias gubernamentales<sup>72</sup>, y la segunda, es la aplicación de entrevistas profundas con funcionarios públicos vinculados directamente con los procesos de nuestro interés (véase anexos 3,4 y 5). En relación a la consulta de documentos las principales fuentes fueron:

1.- Los documentos oficiales publicados relacionados con el proceso de descentralización administrativa; la función pública municipal y la política social, tales como: la LGDS, la LCF y las modificaciones al Artículo 115 Constitucional. Lo anterior nos permitió disponer de elementos para describir y conocer el contexto más amplio en el que se desarrollan las administraciones sujetas a estudio.

2.- Las páginas electrónicas Web de las entidades y municipios de estudio, de las que se obtuvo información de los funcionarios públicos municipales; programas diseñados desde lo local en materia social; reglamentos con que cuentan, así como de la estructura organizacional. Esto permitió la descripción de las características de cada uno de los ayuntamientos.

---

<sup>72</sup>Ruiz (1996), afirma que el análisis de documentos dota, entre otros, de elementos técnicos a las investigaciones, que permiten interpretar situaciones particulares del fenómeno.



3.- Documentos diversos publicados por los ayuntamientos, tales como: PMD, para comparar las acciones que en materia de bienestar social ponen en práctica los gobiernos locales.

El tratamiento que se le dio a la información fue a través de la técnica cualitativa de análisis de contenido, mediante las categorías que se describieron en el apartado correspondiente.

En lo que respecta a la entrevista, los sujetos fueron los funcionarios públicos municipales de primer nivel: Secretarios de Desarrollo Social o Directores en su caso, a quienes se abordaron en primera instancia, ya que ellos actúan en la instrumentación de la política social local y en la puesta en marcha de las acciones descentralizadoras. Además, se consideró obtener información de los EM del Programa Oportunidades y Coordinadores de los (COPLADEM). Estos últimos son los que manejan el Ramo 33. Los perfiles de los informantes estuvo en función al puesto que ocupan en la administración municipal así como al papel preponderante que desarrollan al implementar acciones que se derivan de los mecanismos que se estudiaron, Ramo 33, Programa Oportunidades y las acciones que diseñan e instrumentan dependencias de desarrollo social municipales. Estas entrevistas fueron grabadas en audio y en video, y fueron transcritas inmediatamente después de los encuentros. Se obtuvo de ellas elementos sustanciales sobre las temáticas principales de la investigación:

- Descentralización administrativa.
- Relaciones intergubernamentales.
- Programas de atención a al pobreza.
- Funciones o compromisos acordados desde los ayuntamientos en materia de desarrollo social.
- Transferencias condicionadas y no condicionadas.
- Política social.

Varios autores han abordado la diversidad metodológica del proceso de entrevista, quienes aceptan que forma parte de la batería de técnicas de la investigación cualitativa y han insistido en que la entrevista por sus características se puede presentar de diferentes formas (Grawitz, 1984). Grawitz menciona que una tipología de la entrevista puede clasificarse dependiendo del "grado de libertad" y del "nivel de profundidad" que modifican el nivel de comunicación. En su clasificación menciona que la entrevista profunda es donde el encuestador es quien sugiere el campo a explorar, se conserva una cierta libertad en la forma de llevar la entrevista, como el encuestado en la forma de responder; puede haber varias sesiones. Como en la entrevista clínica, el encuestador observará el contenido latente y analizará los datos de forma cualitativa, pero con dos diferencias: el objeto *no es necesariamente terapéutico*, y, *el objetivo es limitado*; el encuestador, de forma más o menos dominante, conducirá al encuestado al objetivo (Grawitz, 1984).

En este sentido, la entrevista en profundidad, presentó mayores ventajas debido a que de acuerdo a sus características y los propósitos de la investigación, facilitó el acceso a la información y al trabajo con los informantes (funcionarios públicos municipales). La aplicación se realizó concertando citas previas con los informantes, regularmente en sus centros de trabajo, a fin de conocer tanto el contexto como la disposición del funcionario por la investigación. El



número de encuentros estuvieron en relación al punto de saturación de los elementos encontrados durante la estancia en campo.

Considerando que esta investigación se orientó al examen de cuatro municipios en dos entidades federativas en donde se entrevistó a funcionarios públicos municipales de primer nivel, así como a funcionarios de enlace con el Programa Oportunidades y del COPLADEM, fue importante obtener información estandarizada ya que facilitó su análisis y comparación.

## **2.2. El enfoque comparativo.**

Para esta investigación se privilegió el enfoque comparativo en el análisis de los datos. Duverger (1981), menciona que en las ciencias sociales, la comparación constituye uno de los métodos fundamentales que permite el desarrollo de analogías entre las diferencias y similitudes que tienen los fenómenos o el mismo fenómeno pero en diferentes lugares físicos o geográficos. Los análisis comparados han servido para profundizar procesos sociales, ya que mediante la comparación, se pueden construir tipologías de dos o más escenarios aparentemente distintos. Dicho análisis enfatiza las características específicas de los procesos, para de ahí valorar la intervención e interacción de los actores (Meil, 1998).

El estudio de las variaciones concomitantes se conceptúa en las reglas del método sociológico como un instrumento por excelencia de la investigación en esta área del conocimiento; el estudio de las diferencias y semejanzas es el medio más apropiado para el descubrimiento de leyes. En este procedimiento los primeros pasos implican la elaboración de tipologías que expongan aquellas características comunes (Duverger, 1981). De acuerdo con Meil (1998), los niveles del análisis comparativo implican en primer término una aproximación al plano macrosocial a fin de establecer similitudes. En segundo término se buscan definir las acciones que se desprenden, ya en concreto, de los programas de acción social.

Por eso, en el análisis comparado se plantean dos problemas fundamentales que tienen que ver con la estructura de los hechos a comparar y las circunstancias o contextos al que pertenecen (Duverger, 1981). El primero implica que la comparación es válida sólo en hechos del mismo tipo; en tanto que en el segundo caso, se refiere a que los hechos sociales no constituyen objetos aislados o aislables, ya que están permeados por factores de orden cultural, social, histórico, político e inclusive natural. Estos factores, si se presentan en forma aislada pueden perder significancia.

En este sentido, el análisis que se realizó a cuatro municipios, se hizo considerando que son entidades geográficas con características similares al ser ponderadas como de baja marginalidad y alto desarrollo humano, tanto por el CONAPO como por el PNUD. Los diferentes contextos, nos pueden servir para encontrar las particularidades de cada uno de ellos, lo que permitió a través del enfoque comparativo, encontrar y analizar las similitudes y las diferencias de un mismo fenómeno en contextos diferentes.

Resumiendo lo anterior, podemos ahora afirmar que el método comparativo implica el análisis de las diferencias y las similitudes, o bien la consideración de los ámbitos estructurales y contextuales o incluso de los niveles macro o micro social de lo que se estudia y es sujeto de comparación. Este procedimiento será el que específicamente se adoptará en esta investigación.



### 2.3. Población.

La zona de estudio comprende dos municipios conurbados del (AMM) así como dos de la (ZCST), cuyas características propias de su desarrollo permiten identificar indicadores que dan cuenta de sus fortalezas y debilidades al interior de sus entidades.

La elección de los municipios corresponde a lo que en metodología se considera como una muestra intencional debido a que la selección no fue probabilística; asimismo, esta elección estuvo influida por dos criterios fundamentales. El primero de ellos se relaciona con el vínculo personal y profesional que el autor de esta investigación ha tenido con respecto a las ZCST. En el caso de la AMM, la elección estuvo determinada por la disponibilidad de las autoridades municipales de San Nicolás de los Garza y General Escobedo para realizar esta investigación.

El segundo criterio parte de la necesidad de describir, analizar y explicar cómo se encuentran algunos espacios locales de la zona noreste del país que no han sido abordados ni comparados con anterioridad y cuyos nexos, que han mantenido en diferentes áreas de su desarrollo son evidentes. Cabe subrayar que muchos indicadores económicos y sociales son similares en estos municipios. Adicionalmente, derivado de lo anterior, la elección de las localidades se hizo en base a que ambas entidades tienen un vínculo histórico y cultural muy estrecho en la zona noreste del país, además han mantenido relaciones económicas, políticas y sociales; esto último muestra la evidencia de las relaciones de dependencia entre ellas. Lo señalado permitirá comprender ampliamente el proceso descentralizador y su vínculo con las políticas del bienestar social.

### 2.4. El contexto estatal y municipal.

Los datos que a continuación se presentan provienen del (CONAPO), del Índice de Desarrollo Humano<sup>73</sup> (IDH), los censos socioeconómicos publicados para el año 2000 por el (INEGI), y diferentes diagnósticos hechos por el gobierno del estado 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 al Índice de Marginalidad<sup>74</sup> del CONAPO para el año 2000, 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 la investigación.

Además los municipios se caracterizan por pertenecer a la misma zona geográfica del país (noreste) y ser eminentemente urbanos<sup>75</sup> y conurbanos, aunque tanto el AMM y la ZCST se

<sup>73</sup> Índice de Desarrollo Humano, en lo sucesivo IDH.

<sup>74</sup> Índice de Marginalidad, en lo sucesivo IM.

<sup>75</sup> El municipio urbano se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, de comercio y de servicios. Por lo regular son receptores de migraciones 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



componen de más municipios e inclusive 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 investigación, sólo se tomarán dos municipios de cada entidad federativa.

De los factores que los diferencian, uno de ellos lo tenemos en el ámbito sociopolítico, ya que en la AMM se encuentra habitada por más del 85% de la población; es la capital del estado y cuya principal actividad es la industrial y de servicios. En tanto en la ZCST es un conglomerado de municipios conurbanos con la capital del estado aproximadamente a 260 Km. de distancia y cuya población representa el 25 % de la población total del estado; las actividades económicas van desde la refinación de petróleo en el municipio de Cd. Madero, hasta comerciales y de servicios, en el municipio de Tampico. A continuación se describen las características de los estados y los municipios de estudio.

#### **2.4.1. 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; 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)<sup>76</sup>.

#### **Desarrollo social en el estado.**

El estado de Nuevo León, considerado como uno de los más industrializados del país, enfrenta actualmente 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. No obstante también se deben considerar que aún dentro de las zonas urbanas, hay evidencias de un deterioro en las condiciones de vida.

En relación a 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.

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

---

para el municipio que son: Municipio rural; semiurbano y metropolitano. Actualmente existe la discusión respecto a la clasificación del municipio indígena (Ziccardi, A. 2000: 14-18).

<sup>76</sup> Instituto de Estadística Geografía e Informática (1998).



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 es producto de los procesos descentralizadores en materia social.

### Índice de Desarrollo Humano<sup>77</sup> e Índice de Marginación<sup>78</sup> en Nuevo León.

El estado de Nuevo León reportó para el año 2000 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 inclusive mayor al de algunos estados latinoamericanos (PNUD, 2002-2003)<sup>79</sup>. Sin embargo, la estructura del desarrollo desigual de la entidad ha creado las 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 son: General Zaragoza; Mier y Noriega; Rayones; Aramberri; Doctor Arroyo e Iturbide, quienes aglutinan una población de 67, 312 personas y representan el 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 2000, 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 a la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo de Desarrollo Social del Estado

<sup>77</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador compuesto que mide el promedio del progreso basado en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: (i) la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); (ii) el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y (iii) el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares) (Sánchez, A.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 <i>alto</i>	IDH superior a 0.800
Desarrollo humano <i>medio</i>	IDH entre 0.500 y 0.799
Desarrollo humano <i>bajo</i>	IDH menor a 0.500

FUENTE: Informe sobre desarrollo humano 2003, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>78</sup> 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 5000 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.

<sup>79</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2002 y 2003. Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En: Gobierno del Estado de Nuevo León (2004). Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Marginados 2004- 2009.



existen 8 polígonos en el municipio de General Escobedo en los que se han detectado pobreza urbana, 5 en San Nicolás de los Garza y uno en los límites de Monterrey, General Escobedo y San Nicolás de los Garza<sup>80</sup>; éstos datos muestran la existencia de dicho problema en las zonas de estudio.

### **La pobreza en el estado de Nuevo León.**

Recientemente la (SEDESOL) instruyó a 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 llegaron a identificar tres tipos de pobreza (la pobreza alimentaria; de capacidades y de patrimonio), cada una de ellas con características particulares.

De acuerdo con los anteriores criterios en el año 2000, en el estado de Nuevo León había un total de 752 126 habitantes en condiciones de pobreza, de los cuales el 20.1% se encontraban en pobreza alimentaria; el 12.3% y el 67.6% en pobreza de capacidades y de patrimonio respectivamente. Del total de la población del estado que vive bajo tales condiciones 487 792 viven en la AMM lo que representa el 64.9% del total y el 35.1% o sea 264 334 en el resto del estado. Lo anterior nos lleva a identificar al AMM como la zona más poblada de la entidad al albergar en Monterrey y los municipios conurbados al 85% de la población.

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

Por qué la pobreza de patrimonio frecuentemente es la más significativa en las zonas urbanas del país, sería uno de los cuestionamientos que habría que hacerse de manera permanente; ello apunta al papel que han jugado las políticas públicas en materia de desarrollo social, pero además serviría de base para tener más clara la fisonomía del problema en los conglomerados urbanos.

Además, también es evidente el papel 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 ha elaborado a fin de atender a los grupos más vulnerables en sus localidades.

---

<sup>80</sup> La Dirección de Planeación, Estadística y Evaluación. 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 al 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 se hace más representativo en la AMM, al haber municipios conurbanos 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 urbanamente, 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 2000.

Durante el mismo período (1990-2000), 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 (tal vez 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 al 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 obsoleta para el mercado laboral, empleo mal remunerado y desempleo de larga duración (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004).

Estos barrios al interior de las comunidades, se han convertido en los principales receptores de la población inmigrante, cuya situación sociocultural les ha dificultado en algunos casos su integración social. Tal 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; mala accesibilidad en cuanto a vías de comunicación, que en muchas de las ocasiones inhiben las actividades económicas formales, con una imagen colectiva exterior e interior de abandono, característico de una situación de estancamiento y marginación (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004).

Es posible observar que las condiciones imperantes en el Estado son producto de su propio desarrollo, éste impone una serie de circunstancias particulares que inciden en la acción del funcionario municipal como agente que propone alternativas en materia de desarrollo en su



localidad, lo cual pone de manifiesto la necesidad de explorar y explicar lo que está sucediendo en la función pública para aclarar cuál es la implicación del proceso de descentralización de funciones administrativas.

#### **2.4.1.1. El municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.**

San Nicolás de los Garza, N.L. se encuentra situado a los 25° 45' de latitud norte y 100° 17' de longitud oeste, encontrándose dentro de la gran llanura esteparia del noreste del país. Actualmente el municipio se encuentra comprendido dentro de la AMM. Con vías de acceso y cuyo espacio territorial del municipio es eminentemente urbano. De acuerdo con el censo de población y vivienda de 2000 (INEGI, 2000) la población total del municipio es de 496 878 habitantes. De ellos 246 483 son hombres y 250 395 son mujeres. Esta cifra representa casi 12.96 % de la población total del estado. Actualmente la entidad cuenta con una superficie de 86.8 Km<sup>2</sup> 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, ya que en este rubro se tiene una de las principales expresiones de la pobreza en la entidad.

En términos de los servicios de salud, la cobertura de atención asciende a 371 738 personas que representa el 74.8% 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 instrumenta 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, el 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<sup>81</sup> (PEA) asciende a 200 812 personas, que representa el 40.4% de la población. Las principales actividades se encuentran en el sector secundario (manufacturero que absorbe al 36.7%) y terciario (servicios, 57.4%). Como se observa tal estructura da cuenta de ser un espacio eminentemente urbano y, por lo tanto 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 1 y 2 salarios mínimos, lo cual quiere decir que actualmente en el municipio 20.2% de la PEA están percibiendo un ingreso por debajo de los dos salarios mínimos, situación que dificulta el tener acceso a los

---

<sup>81</sup> Población Económicamente Activa, en lo sucesivo PEA.



bienes patrimoniales como puede ser una vivienda.

Con las cifras de empleo e ingresos que reporta el municipio, se puede considerar que una de cada cinco personas que trabajan, gana por abajo de los dos salarios mínimos, lo cual hace suponer la existencia de un cierto porcentaje de la población (20%) con problemas de recursos para cubrir en su totalidad sus necesidades. Aunque el territorio es considerado como de baja marginalidad por el CONAPO, es necesario verificar y analizar los paquetes de acciones que desde el gobierno local se emprenden, 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 a las cifras que presenta el CONAPO, 68.3 % de las personas entre 6 y 24 años de edad van a la escuela; 1.62 % de la población de 15 años y más es analfabeta y 9.80% de quince años o más no tiene la primaria completa. Aunque a simple vista se pudiera concluir, que tales indicadores son alentadores, aún cuando se tiene un promedio de escolaridad de 10 años de estudio, existen externalidades que es importante mencionar, 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 a 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 respectiva zona.

Al respecto, de los tres tipos de pobreza que se registran en el municipio para el año 2000 en los hogares (véase Tabla 3), es la de patrimonio la más representativa, al considerar que del total de los hogares 6.9% la padece, en tanto que la de capacidades y alimentaria es de 0.8% y 0.3% respectivamente.

Con relación a las personas que se encuentran sufriendo los efectos de la pobreza en el municipio, 7.5% de ellas registra la de tipo patrimonial, en tanto la de capacidades y alimentaria, el porcentaje de la población es del 0.9% y 0.3% respectivamente.

Aunque los datos sean alentadores debido a los índices aparentemente reducidos de tales indicadores, es necesario precisar a fin de 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 más particularmente 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. Lo anterior 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 3.- Pobreza en el municipio de san Nicolás de los Garza, N.L. año 2000.**

Total de personas.		496,878
Total de hogares.		118,136
Pobreza de patrimonio.	Hogares. % respecto al total.	8,126 6.9
	Personas. % respecto al total.	37,287 7.5
Pobreza de capacidades.	Hogares. % respecto al total.	890 0.8
	Personas. % respecto al total.	4,332 0.9
Pobreza alimentaria.	Hogares. % respecto al total.	890 0.3
	Personas. % respecto al total.	432 0.3

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Dirección de Planeación, Estadística y Evaluación del Consejo de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Nuevo León (2004).

#### 2.4.1.2. El municipio de General Escobedo, Nuevo León.

El municipio de General Escobedo, N.L. 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<sup>2</sup> 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<sup>82</sup>.

Actualmente el municipio cuenta con una población de 233 457 habitantes, de esa población 117 713 son hombres y 115 744 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 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<sup>83</sup>.

#### La situación social y la pobreza en el Municipio.

Respecto a los indicadores que reporta el CONAPO para el año 2000, el municipio de General Escobedo es identificado como de *muy baja* marginalidad y lo ubica en el lugar 43 de los 51 municipios del estado (el municipio de San Nicolás de los Garza se encuentra en el lugar 50).

El IDH para el municipio es alto (0.817) y se coloca en el lugar 131 a nivel nacional de los espacios con mejores condiciones de vida. A pesar de lo anterior existen en la entidad algunos rezagos sociales que deben ser considerados como son los siguientes.

De acuerdo al IDH, éste se encuentra ubicado en el lugar 131 a nivel nacional, sin embargo los niveles de marginación y pobreza son mayores incluso a otros de la AMM. Los polígonos

<sup>82</sup> R Ayuntamiento de General Escobedo, Nuevo León (En Línea) <http://www.escobedo.gob.mx/geografia.html>.

<sup>83</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XII Censo de Población y Vivienda 2000. (en línea) <http://www.escobedo.gob.mx/poblacion.html>.



donde se encuentran focalizados los mayores grupos poblacionales con rezagos son ocho y uno más lo comparte con los límites de Monterrey (véase Tabla 4). Resalta la incidencia en materia de pobreza de patrimonio ya que 23.8% de los hogares la padece y en pobreza de capacidades y alimentaria el indicador es del orden del 7.0% y 3.3% respectivamente.

Otros indicadores que resaltan 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 al 3.29%; aún más el 16.32% de la población de 15 años y más no cuenta con la primaria completa o terminada.

En el ámbito de los ingresos, el 30.36% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos siendo ligeramente superior al promedio del estado que es de 28.93%, 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 marginalidad de CONAPO el municipio tiene un Producto Interno Bruto<sup>84</sup> PIB per cápita ajustado de 8 515 dólares anuales que representa el 58% del ingreso promedio que tiene el municipio vecino de San Nicolás de los Garza.

**Tabla 4.- Pobreza en el municipio de General Escobedo, N.L. año 2000.**

Total de personas.		233,457
Total de hogares.		55,339
Pobreza de patrimonio.	Hogares.	13,160
	% respecto al total.	23.8
	Personas.	56,319
	% respecto al total.	24.1
Pobreza de capacidades.	Hogares.	3,851
	% respecto al total.	7.0
	Personas.	16,453
	% respecto al total.	7.0
Pobreza alimentaria.	Hogares.	1,818
	% respecto al total.	3.3
	Personas.	8,117
	% respecto al total.	3.5

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Dirección de Planeación, Estadística y Evaluación del Consejo de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Nuevo León (2004).

En cuanto a las personas que padecen marginación en el municipio, se tienen identificados a los que se encuentran en pobreza de patrimonio, tal población asciende al 24.1%, en tanto que en capacidades y alimentaria es del orden del 7.0% y 3.5% respectivamente.

Como se ha observado y de acuerdo a los documentos revisados, en los municipios a investigar muestran algunos rasgos similares y diferentes entre los cuales destacan los siguientes:

<sup>84</sup> Producto Interno Bruto, en lo sucesivo PIB.



**Tabla 5.- Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Nuevo León.**

Similitudes	Diferencias
<p>1.- En ambos municipios del AMM existen rezagos sociales que son importantes considerar, aún siendo espacios calificados por el CONAPO y, el PNUD de manera favorable.</p> <p>2.- La población con ingresos menores a los dos salarios mínimos en ambas localidades es significativamente alta, ya que rebasan el 20%.</p> <p>3.- De los tipos de pobreza que más resalta de acuerdo a 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 y,</p> <p>4.- En los dos municipios, los otros dos tipos de pobreza se mantienen en márgenes similares.</p>	<p>1.- En el caso de la reserva territorial, San Nicolás de los Garza las ha agotado, en tanto Gral. Escobedo cuenta con un margen importante.</p> <p>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 en Gral. Escobedo, es considerado como uno de los municipios que actualmente registra un mayor crecimiento poblacional.</p> <p>3.- En San Nicolás, es netamente urbano, en tanto Gral. Escobedo tiene grupos poblacionales considerados como rurales.</p>

### 2.4.2. 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 Cd. Victoria, capital de la entidad. Por su localización geográfica y orografía, Tamaulipas presenta una diversidad de climas, que van desde los climas sub-húmedo 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 891mm. La humedad relativa promedio es de 67.5%<sup>85</sup>.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda, INEGI (2000), Tamaulipas registra una población de 2 753 222 habitantes mayormente concentrados en 11 municipios, 1 359 874 de sexo masculino, y 1 393 348 femenino. El estado está conformado mayoritariamente por población urbana en 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 el 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 territorio de la entidad cuenta con tres grandes conglomerados poblacionales distribuidos en su territorio: la zona fronteriza con 1 194 931 habitantes que representan 43.4% del total de la población; mientras que en la zona centro con 768 557 representa 27,9 %, por último, la zona sur con 563 834 habitantes con el 20.4% respectivamente.

### La situación social del estado de Tamaulipas.

De acuerdo al diagnóstico que presenta el gobierno del estado en la entidad, existen más de 8 mil 800 comunidades, en las que más de 7 mil 500 son habitadas por menos de 50 personas. Cerca de 150 localidades son calificadas como de baja o muy baja marginalidad, ahí habita 86%

<sup>85</sup> Gobierno del Estrado de Tamaulipas. En Línea <http://www.tamaulipas.gob.mx/tamaulipas/clima/>.



de la población. En 26 de los 43 municipios se concentra el 14 % de la población que padece condiciones de marginación alta y media<sup>86</sup>.

Con relación a los datos del CONAPO para el año 2000, el estado se ubicó en el lugar número 12 con un grado de desarrollo Humano *alto* debido a que el (IDH) es de 0.803. Hay que recordar que tal indicador 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 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. Dicha población frecuentemente 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 aún 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<sup>87</sup>. De los sectores que estructuralmente más han padecido los efectos de la pobreza, es precisamente la población en el medio rural.

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.

---

<sup>86</sup> Gobierno del Estado de Tamaulipas. Plan Estatal de Desarrollo. (En Línea) [http://www.tamaulipas.gob.mx/ped\\_2005-2010.pdf](http://www.tamaulipas.gob.mx/ped_2005-2010.pdf).

<sup>87</sup> Uno de los estudios de corte cuantitativo para diferenciar la pobreza urbana y rural fue desarrollado por Santiago Levy (1994), en el 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.



Continuando con algunos datos del CONAPO, en el año 2000 existen algunos rubros que habrá que revisar a detalle, por ejemplo: en materia de educación, 5.13% de la población de 15 años o más es analfabeta y 23.35% 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 2.65% de los ocupantes de las viviendas no tienen drenaje ni servicio sanitario exclusivo; 4.97% de los ocupantes de las viviendas no cuentan con energía eléctrica; 5.01% de las viviendas no tiene agua entubada y 8.95% de los ocupantes 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 46.72% 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 directamente las condiciones de vida, como son salud, educación, infraestructura básica e ingresos familiares. A continuación se analizarán a detalle los municipios de estudio.

#### **2.4.2.1. 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<sup>88</sup>. La zona está constituida por los municipios conurbados de Altamira y Cd. 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 Km<sup>2</sup>, 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 al último Censo de Población y Vivienda para el año 2000, el INEGI reporta que el municipio cuenta con 295 442 habitantes, de los cuales 154 396 son mujeres y 141 046 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;

<sup>88</sup> Gobierno Municipal de Tampico, (2005).



ha habido migraciones de grupos que buscan mejores condiciones de vida, originarios principalmente del norte del estado de Veracruz y oriente del San Luís Potosí.

El crecimiento urbano y poblacional se ha ido asentando de manera gradual en la zona norte y noreste, en algunas reservas territoriales, muchas de ellas consideradas no aptas para el establecimiento de casas habitación, por ser zonas 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 durante los últimos años se ha visto un notable incremento de la oferta habitacional, agotando la escasa reserva territorial, además de ir deteriorando gravemente el entorno ecológico con casas que por sus dimensiones físicas son expulsoras de sus posibles moradores, ya que no garantizan una vida digna y confortable en la mayoría de los casos.

Acerca de esto, los polígonos en condiciones de vulnerabilidad son regularmente 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, cuyo antecedente de ser reubicaciones o invasiones, ahora ya regularizadas y sus 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<sup>89</sup>.

Aunque el municipio, reporta un IDH alto (0.828) 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, 2.91% de la población mayor de 15 años es analfabeta y 14.3% no tiene la primaria terminada. Aunque los datos son aparentemente más alentadores a los promedios presentados en el estado, tal situación 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, alcanzan 0.49%; 0.96% y 0.29% respectivamente. Asimismo, sólo 1.49% de las viviendas tienen piso de tierra. Los datos anteriores reflejan el carácter eminentemente urbano del municipio y 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, 41.31 % de la población

---

<sup>89</sup> A partir de la década de los 80's se presenta una expansión habitacional al fundarse colonias como: *Del Bosque; Las Américas; Los sectores de Infonavit; Unidad Modelo; Nuevo Aeropuerto, Niños Héroe y Revolución Verde*. (Rangel, 2002).



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 el y su familia.

Aún 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 78 a nivel nacional de acuerdo al IDH.

#### **2.4.2.2. El municipio de Cd. 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 Km<sup>2</sup> equivalente al 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<sup>90</sup> (Gobierno Municipal de Ciudad Madero, 2005-2007).

#### **La situación social y la pobreza en el municipio.**

De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda para el año 2000, el INEGI reporta que el municipio cuenta con 182 325 habitantes, de los cuales 95 381 son mujeres y 86 944 son hombres. El municipio se encuentra clasificado por el PNUD, como de *alto desarrollo humano*, dicho indicador es de 0.841, que lo ubica en el lugar 47 a nivel nacional dentro de los municipios con mejor calidad de vida. Este indicador es ligeramente superior al de Tampico (0.828), lo cual se explica por el impacto que los ingresos del sector petrolero tiene en la comunidad de trabajadores al asentarse la refinería "Francisco I Madero" de la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX).

El municipio es clasificado por el CONAPO como de *muy baja* marginación, que lo ubica en el lugar 2 429 a nivel nacional. Sin embargo y a pesar de las cifras anteriores el municipio tiene retos importantes en materia de bienestar social. De acuerdo al 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.

<sup>90</sup> 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, estos porcentajes son elevados en cuanto al riesgo que implica que un alto grupo poblacional no tenga acceso a los servicios de esta índole.

Además de lo anterior, 2.49% de la población mayor de 15 años es analfabeta y 11.98% 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, 0.83% de los ocupantes en viviendas no tienen acceso a los servicios de drenaje ni servicio sanitario exclusivo; 2.62% de los ocupantes de viviendas no cuentan con el suministro de energía eléctrica; 0.60% de las viviendas no cuentan con agua entubada y 30.59% 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, que por los rezagos legales, grandes grupos de la población 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, 34.96 % de la población económicamente activa mantienen 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) 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, como son: ambulantes, carretoneros, o gente sin ninguna especialidad laboral.

**Tabla 6.- Comparativo entre los municipios de estudio del estado de Tamaulipas.**

Similitudes	Diferencias
<p>1.- En ambos municipios del AMM existen rezagos sociales que son importantes considerar, aún siendo espacios calificados por el CONAPO y, el PNUD de manera favorable.</p> <p>2.- La población con ingresos menores a los dos salarios mínimos en ambas localidades es significativamente alta, alrededor del 40%.</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 son regularmente migrantes que llegan en busca de empleo y se asientan en zonas de alto riesgo.</p> <p>4.- En los dos municipios, los otros dos tipos de pobreza se mantienen en márgenes similares.</p>	<p>1.- En el caso de la reserva territorial, Tampico las ha agotado, en tanto que Ciudad Madero cuenta con un escaso margen.</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>



## 2.5. Comparativo entre los estados de Nuevo León y Tamaulipas.

A continuación se presentan algunos datos que dan cuenta de las diferencias que existen entre las dos entidades federativas, producto de su trayectoria histórica y de las condiciones sociales que han imperado a lo largo de su desarrollo.

Por una parte, el estado de Tamaulipas se ha visto con un crecimiento muy moderado de fuentes de inversión hacia su economía, debido a circunstancias que tienen que ver con los movimientos obreros, infraestructura física, aspectos sociodemográficos y políticos entre otros.

El Tabla 7 ilustra de forma precisa que aún siendo entidades calificadas como de desarrollo alto, existen marcadas diferencias entre ellas, así como entre los municipios de cada entidad; esto debido a los aspectos relativos al crecimiento particular de cada espacio local.

**Tabla 7.- Comparativo entre Nuevo León y Tamaulipas, IDH 2000.**

COMPARATIVO ENTRE NUEVO LEÓN Y TAMAULIPAS. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, 2000.						
Nombre.	NUEVO LEÓN	San Nicolás de los Garza	General Escobedo	TAMAULIPAS	Tampico	Cd. Madero
% de mortalidad infantil.	20.9	18.7	21.5	23.9	21.4	20.8
% de personas de 15 o más alfabetas.	96.7	98.4	96.7	94.9	97.1	97.5
% de personas de 6 a 24 años que van a la escuela	62.2	68.3	60.4	62.0	67.2	72.0
PIB, per cápita en dólares ajustados.	13, 033	14, 478	8, 515	7, 757	8, 933	9, 787
Índice de sobrevivencia infantil.	0.867	0.883	0.862	0.843	0.863	0.867
Índice del nivel de escolaridad.	0.852	0.883	0.846	0.839	0.871	0.890
Índice de ingreso per cápita.	0.813	0.830	0.742	0.726	0.750	0.765
Índice de desarrollo humano (IDH)	0.844	0.866	0.817	0.803	0.828	0.841
Grado de desarrollo humano.	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Lugar.	2	13	121	12	78	47

Fuente: elaborado con datos del Índice de Marginalidad del Consejo Nacional de Población, CONAPO (2000).

Como se observa en la Tabla anterior, las entidades comparadas son estados de la región noreste del país; en ellas, algunos indicadores las han calificado con un alto índice de desarrollo humano y una tasa baja de marginalidad. En el análisis de los componentes de los citados indicadores, se aprecian diferencias significativa, mismas que ya han sido señaladas con anterioridad.



**Tabla 8.- Comparativo entre Nuevo León y Tamaulipas, índice de marginalidad, 2000.**  
**COMPARATIVO ENTRE NUEVO LEÓN Y TAMAULIPAS. ÍNDICE DE MARGINALIDAD, 2000.**

Entidad.	NUEVO LEÓN	San Nicolás de los Garza	General Escobedo	TAMAULIPAS	Tampico	Cd. Madero
Población total.	3 834 141	496 878	233 457	2 753 222	295 442	182 325
Pob. Analfabeta de 15 años o más.	3.32	1.62	3.29	5.13	2.91	2.49
% de pob. Sin primaria completa de 15 años o más.	16.49	9.80	16.32	23.35	14.30	11.98
% ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.	1.59	0.06	1.30	2.65	0.49	0.83
% ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.	1.04	0.10	2.28	4.97	0.69	2.62
% viviendas sin agua entubada.	3.62	0.23	7.33	5.01	0.29	0.60
% viviendas con algún nivel de hacinamiento.	36.97	25.61	48.91	42.36	35.50	30.59
% ocupantes en viviendas con piso de tierra.	3.30	0.46	6.98	8.95	1.49	2.85
% población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.	28.93	20.46	30.36	46.72	41.31	34.96
Índice de marginación.		-2.28845	-1.72803		-1.89709	-2.00997
Grado de marginación.		Muy bajo	Muy bajo		Muy bajo	Muy bajo
Lugar que ocupa en el contexto estatal.		50	43		42	43
Lugar que ocupa en el contexto nacional.		2440	2367		2414	2429

Fuente: elaborado con datos del Índice de Marginalidad del Consejo Nacional de Población, CONAPO (2000).

Esto amerita la revisión de los elementos particulares de cada entidad para encontrar rasgos comunes que permitan entender cómo el proceso de descentralización ha incidido de manera singular a la región, estado y municipio.

Por último, una vez descrito el contexto a estudiar y, teniendo claro quienes serán los sujetos a investigar, a continuación se presenta el sistema de categorías que servirá para organizar y analizar la información.

## **2.6. Colecta de la información, sistema de categorización y codificación de la información de campo.**

La colecta de la información fue mediante la entrevista profunda, realizada por el autor de esta investigación. Para ello se dispuso de una relación de los informantes: Secretarios de Desarrollo Social o Directores municipales, EM del Programa Oportunidades y Coordinadores de los (COPLADEM). Los encuentros están programados de acuerdo a un calendario incluido en esta propuesta de investigación.

Las entrevistas se llevaron a cabo de acuerdo a las guías diseñadas específicamente para cada grupo de actores (véase Anexos: 3, 4, 5). Es importante subrayar que estas guías son una base sobre la que se realizó la entrevista, no obstante tienen un carácter flexible, es decir que podrán incluirse nuevas preguntas o eliminarse otras, según las necesidades de la investigación.



Dos características destacan en el sistema de categorización y codificación para la clasificación de la información obtenida en el trabajo de campo. La primera se refiere los actores, las acciones y las fuentes para la colecta de datos del proceso. En tanto que la segunda tiene que ver con la periodicidad y el espacio geográfico en donde se llevan a cabo las acciones. Al igual que en las guías de entrevista, el sistema de categorización y codificación también es flexible.

**CÓDIGO ENTIDADES DE ESTUDIO:**

MUNICIPIO O ENTIDAD	CÓDIGO.
Tampico, Tamaulipas.	TT
CD. Madero, Tamaulipas.	MT
San Nicolás de los Garza, N.L.	SN
General Escobedo, N.L.	GE

**CÓDIGO DE PRINCIPALES ACTORES:**

FUNCIONARIO	CÓDIGO.
Secretario de Desarrollo Social.	SDS
Director de Desarrollo Social.	DDS
Enlace Municipal Oportunidades.	EMO
Coordinador de COPLADEM.	CCM

**CÓDIGO DE FUENTES:**

FUENTE	CÓDIGO.
Entrevista.	EN
Investigación Documental.	ID
Artículos Científicos.	AC
Libros Especializados.	LE
Filmes.	FI
Artículo Periodístico.	AP
Artículo de Revista.	AR
Página Web.	PW



**SISTEMA DE CATEGORIZACIÓN Y CODIFICACIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.**

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍAS		1980-1990	1990-2000	2000-2006	
1. Actores de la descentralización administrativa.	1.1. Federales.	1.1.1. Diseño				
		1.1.2. Instrumentación				
		1.1.3. Seguimiento				
		1.1.4. Evaluación				
	1.2. Estatales.	1.2.1. Diseño				
		1.2.2. Instrumentación				
		1.2.3. Seguimiento				
		1.2.4. Evaluación				
	1.3. Municipales.	1.3.1. Diseño				
		1.3.2. Instrumentación				
		1.3.3. Seguimiento				
		1.3.4. Evaluación				
	1.4. Comités ciudadanos.	1.4.1. Diseño				
1.4.2. Instrumentación						
2. Actores de la política de Bienestar Social.	2.1. Actores federales.	2.1.1. Diseño				
		2.1.2. Instrumentación				
		2.1.3. Seguimiento				
		2.1.4. Evaluación				
	2.2. Actores estatales.	2.2.1. Diseño				
		2.2.2. Instrumentación				
		2.2.3. Seguimiento				
		2.2.4. Evaluación				
	2.3. Actores municipales.	2.3.1. Diseño				
		2.3.2. Instrumentación				
		2.3.3. Seguimiento				
		2.3.4. Evaluación				
	2.4. Comités ciudadanos.	2.4.1. Diseño				
2.4.2. Instrumentación						
3. Vínculos.	3.1. Actores federal/estatal.					
	3.2. Actores federal/comités ciudadanos.					
	3.3. Actores estatal/municipal.					
	3.4. Actores estatal/comités ciudadanos.					
	3.5. Actores municipal/federal.	3.5.1. Transferencias no condicionadas.	3.5.1.1. Enlace municipal.			
			3.5.1.2. Familias beneficiarias.			
	3.6. Actores municipal/estatal.	3.6.1. Transferencias condicionadas.	3.6.1.1. COPLADEM.			
3.6.1.2. Comités vecinales.						
3.7. Actores municipales/ comités vecinales.	3.7.1. Acciones autónomas de los ayuntamientos.					

**Definición de categorías y subcategorías.**

En todo proyecto de investigación cualitativa, es importante prever no solo el sistema de clasificación de la información, sino también especificar y definir las categorías y subcategorías para organizar los datos. A continuación se presentan las definiciones correspondientes.



## **Descentralización Administrativa.**

**1.- Descentralización Administrativa.** Se considera como parte de un proceso integral que se basa en la transferencia o traslado de competencias de carácter administrativo de un nivel de gobierno a otro. El fin radica en dotar a los espacios locales (municipios) de facultades operativas en la toma de decisiones funcionales en su competencia territorial y jurídica.

### **Descentralización Administrativa (Subcategorías).**

**1.1. Actores federales.** Se consideran aquellos funcionarios públicos del gobierno central o federal o de entidades del mismo, encargados del diseño; instrumentación; seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno en materia de política social, que en su momento participan o han participado en la transferencia o traslado de funciones administrativas.

**1.1.1. Actores federales en el diseño.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de diseñar las estrategias de descentralización administrativa de funciones a través de las acciones dirigidas al bienestar social.

**1.1.2. Actores federales en la instrumentación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de instrumentar las estrategias de descentralización administrativa de funciones a través de las acciones dirigidas al bienestar social.

**1.1.3. Actores federales en el seguimiento.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de darle seguimiento a las estrategias de descentralización administrativa de funciones que son trasladadas a otros niveles de gobierno.

**1.1.4. Actores federales en la evaluación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de evaluar las estrategias de descentralización administrativa de funciones hacia los estados y municipios.

**1.2. Actores estatales.** Se consideran aquellos funcionarios públicos de las entidades federativas encargados del diseño; instrumentación; seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno en materia de política social y que en su momento participan o han participado en el proceso de recibir y trasladar funciones y atribuciones a otros niveles de gobierno.

**1.2.1. Actores estatales en el diseño.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de diseñar las estrategias de descentralización administrativa de funciones a través de las acciones dirigidas al bienestar social.

**1.2.2. Actores estatales en la instrumentación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de instrumentar las estrategias de descentralización administrativa de funciones a través de las acciones dirigidas al bienestar social.



**1.2.3. Actores estatales en el seguimiento.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de darle seguimiento a las estrategias de descentralización administrativa de funciones que son trasladadas a otros niveles de gobierno.

**1.2.4. Actores estatales en la evaluación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de evaluar las estrategias de descentralización administrativa de funciones hacia los estados y municipios.

**1.3. Actores municipales.** Se consideran aquellos funcionarios públicos municipales encargados del diseño; instrumentación; seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno en materia de bienestar social en sus localidades y que además participan en la incorporación de nuevas funciones o atribuciones en sus administraciones locales.

**1.3.1. Actores municipales en el diseño.** Son considerados aquellos funcionarios públicos municipales de primer nivel en la toma de decisiones y que se encuentran en el diseño de las acciones de bienestar social en sus localidades, como son: Secretarios de Desarrollo Social; Directores de Desarrollo Social.

**1.3.2. Actores municipales en la instrumentación.** Son considerados aquellos funcionarios municipales encargados de instrumentar acciones del proceso de descentralización de funciones y que se encuentran en áreas operativas de programas específicos como son: el enlace municipal del programa oportunidades y el coordinador del COPLADEM.

**1.3.3. Actores municipales en el seguimiento.** Son considerados aquellos funcionarios municipales encargados de hacer el seguimiento de las acciones que en materia de desarrollo social se aplican en los municipios y que son producto del proceso de descentralización de funciones administrativas.

**1.3.4. Actores municipales en la evaluación.** Son considerados aquellos funcionarios municipales encargados de hacer evaluar las acciones que en materia de desarrollo social se aplican en los municipios y que son producto del proceso de descentralización de funciones administrativas.

**1.4. Comités ciudadanos.** Serán identificados como formas de organización institucionalizada o autónoma que surgen de la sociedad civil y participan con las autoridades públicas en el proceso de toma de decisiones en acciones dirigidas al bienestar social de la comunidad.

**1.4.1. Comités ciudadanos en el diseño.** Son aquellos grupos que emanan de la sociedad civil de manera autónoma o bien por algún mandato legal, a fin de institucionalizar su participación en el diseño de los planes y programas que se aplican en sus localidades.

**1.4.2. Comités ciudadanos en la instrumentación.** Son aquellos grupos que emanan de la sociedad civil de manera autónoma o bien por algún mandato legal, a fin de institucionalizar su participación en la instrumentación de los planes y programas que se aplican en sus localidades.



## **Bienestar Social.**

**2.- Bienestar social.** Todas aquellas acciones de gobierno que tienen por objetivo incrementar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de políticas públicas sectoriales implementadas en las áreas de salud, educación, trabajo, vivienda e infraestructura urbana básica, asistencia y servicios sociales.

### **Bienestar social (subcategorías).**

**2.1. Actores federales.** Serán consideradas aquellas entidades del gobierno central o federal así como funcionarios que participan en las áreas encargadas del diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación del bienestar social.

**2.1.1. Actores federales en el diseño.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de diseñar las estrategias dirigidas al bienestar social.

**2.1.2. Actores federales en la instrumentación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de instrumentar las estrategias dirigidas al bienestar social.

**2.1.3. Actores federales en el seguimiento.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de darle seguimiento a las acciones que en el ámbito del desarrollo social se instrumentan en las entidades federativas y municipios.

**2.1.4. Actores federales en la evaluación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública federal encargados de evaluar las acciones de los planes y programas del bienestar social que se instrumenta en las entidades federativas y municipios.

**2.2. Actores estatales.** Serán consideradas aquellas entidades del gobierno central o federal así como funcionarios que participan en las áreas encargadas del diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación del bienestar social en el estado.

**2.2.1. Actores estatales en el diseño.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de diseñar las estrategias dirigidas al bienestar social.

**2.2.2. Actores estatales en la instrumentación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de instrumentar las estrategias dirigidas al bienestar social.

**2.2.3. Actores estatales en el seguimiento.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de darle seguimiento a las acciones que en el ámbito del desarrollo social se instrumentan en la entidad federativa.



**2.2.4. Actores estatales en la evaluación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública estatal encargados de evaluar las acciones de los planes y programas del bienestar social que se instrumenta en el estado.

**2.3. Actores municipales.** Serán consideradas aquellas entidades de la federación así como funcionarios de este nivel de gobierno, que participan en las áreas encargadas del diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de la política social.

**2.3.1. Actores municipales en el diseño.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública municipal encargados de diseñar las estrategias dirigidas al bienestar social en sus localidades.

**2.3.2. Actores municipales en la instrumentación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública municipal encargados de instrumentar las estrategias dirigidas al bienestar social.

**2.3.3. Actores municipales en el seguimiento.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública municipal encargados de darle seguimiento a las acciones que en el ámbito del desarrollo social se instrumentan en la entidad federativa.

**2.3.4. Actores municipales en la evaluación.** Se consideran aquellos funcionarios públicos adscritos a las entidades de la administración pública municipal encargados de evaluar las acciones de los planes y programas del bienestar social que se instrumenta en el estado.

**2.4. Comités ciudadanos.** Serán identificadas como formas de organización institucionalizada o autónoma de la sociedad civil y que participan con las autoridades públicas en el proceso de toma de decisiones en acciones dirigidas al bienestar social de la comunidad.

**2.4.1. Comités ciudadanos en el diseño.** Son aquellos grupos que emanan de la sociedad civil de manera autónoma o bien por algún mandato legal, a fin de institucionalizar su participación en el diseño de los planes y programas de bienestar social que se aplican en sus localidades.

**2.4.2. Comités ciudadanos en la instrumentación.** Son aquellos grupos que emanan de la sociedad civil de manera autónoma o bien por algún mandato legal, a fin de institucionalizar su participación en la instrumentación de los planes y programas de bienestar social que se aplican en sus localidades.

**3. Vínculos.** Serán considerados como vínculos, aquellas responsabilidades compartidas; relaciones que se establezcan así como procedimientos que den a través de procesos administrativos que tienen que ver con la política social y su mecanismo de instrumentación en los espacios locales. Dichas relaciones tienen que ver como se establecen los nexos entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

**3.1. Actores federal/estatal.** Serán considerados los vínculos que se establecen entre funcionarios del orden federal y estatal a fin de operacionalizar acciones en materia de bienestar social, como pueden ser, aquellas que se desprenden de los compromisos enmarcados en los



Convenios Únicos de Desarrollo entre la autoridad federal y estatal; también la operación de algunos programas o acciones específicas de las áreas de salud y educación entre otros.

**3.2. Actores federal/comités ciudadanos.** Serán considerados los vínculos que se establecen de manera directa entre los funcionarios de las entidades federales directamente con la comunidad, como son aquellas que se presentan en las áreas de salud y educación entre otros.

**3.3. Actores estatal/municipal.** Serán considerados aquellos vínculos que se establecen entre los funcionarios de las entidades del sector gubernamental estatal y los funcionarios de los municipios a fin de llevar a cabo acciones en el ámbito del bienestar social de las localidades municipales; como son de aquellos programas específicos que se originan en el gobierno estatal y sus beneficios recaen en el municipal.

**3.4. Actores estatal/comités ciudadanos.** Serán considerados los vínculos que se establezcan de manera directa entre los funcionarios de las entidades estatales y los comités ciudadanos, y que dichas acciones se desprendan de algún programa específico que se aplique directamente entre el estado y la comunidad.

**3.5. Actores municipal/federal.** Serán consideradas aquellas relaciones que se establecen entre los funcionarios municipales y los federales, a fin de diseñar e instrumentar acciones dirigidas al bienestar social, como pueden ser aquellas que se desprenden del programa Oportunidades.

**3.5.1. Transferencias no condicionadas.** Serán aquellos recursos económicos y financieros distribuidos por diversos mecanismos que llegan a los espacios locales sin que exista para su aplicación algún tipo de condición o reglamentación que implique rigidez sobre su destino específico en la comunidad.

**3.5.1.1. Enlace municipal.** Se considera necesario identificar y analizar los vínculos que establece el enlace municipal, con funcionarios federales estatales y comunidad; ya que éste es un funcionario del municipio que coordina y realiza acciones específicas del programa Oportunidades.

**3.5.1.2. Familias beneficiarias.** Es necesario identificar para su análisis respectivo, los vínculos que establecen los distintos grupos comunitarios con diversos funcionarios de los gobiernos municipal; estatal y federal.

**3.6. Actores municipal/estatal.** Se consideran los vínculos que se establecen entre los funcionarios municipales y estatales en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las acciones que se desprenden de programas de bienestar social cuyos beneficios recaen en las comunidades locales.

**3.6.1. Transferencias condicionadas.** Serán aquellos recursos distribuidos por diversos mecanismos que llegan a los espacios locales donde para su aplicación existe algún tipo de condición o regla para los espacios locales.



**3.6.1.1. COPLADEM.** Se consideran importantes los vínculos que se establecen entre los funcionarios del COPLADEM, con funcionarios estatales y comités vecinales o ciudadanos, principalmente en la aplicación del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación.

**3.6.1.2. Comités vecinales.** Serán considerados como comités vecinales, las formas de organización tanto autónoma como institucionalizada. Por ejemplo, en el caso de las institucionalizadas, los funcionarios del COPLADEM deben organizar en cada colonia del municipio un comité con quienes deben sacar los consensos que les permita ponderar las prioridades de obras a realizar en sus localidades; pero también se pueden presentar otras organizaciones al margen de éstas donde no participe el gobierno, pero que incidan de diferente forma en la planeación de las acciones gubernamentales.

**3.7. Actores municipales/comités vecinales.** Serán considerados los vínculos que se establecen de manera formal entre los funcionarios municipales y los comités ciudadanos con el fin de analizar las capacidades de actuación que éstos tienen en sus localidades, ya que son actores considerados como los más sensibilizados de las condiciones sociales que imperan en sus localidades.

**3.7.1. Acciones autónomas de los ayuntamientos.** Se considerarán aquellos vínculos que se establecen entre funcionarios públicos y organizaciones sociales locales cuyas reglas de operación han sido diseñadas desde los ayuntamientos.

## **2.7. Validez de la investigación.**

Durante el proceso de investigación se realizarán acciones para dar soporte a la información recopilada, lo cual es importante para obtener los criterios de credibilidad, auditabilidad y transferibilidad y con ello otorgar la validez necesaria a esta investigación (Guba y Lincoln, 1985)<sup>91</sup>.

Para instrumentar el criterio de credibilidad, una vez efectuadas y transcritas las entrevistas, se regresara con los informantes con la finalidad de que la información que proporcionaron sea revisada por ellos y verificar que corresponda a lo que quisieron transmitir (Castillo y Vázquez, 2003). Asimismo, a fin de fortalecer el criterio de credibilidad, se pretende implementar la triangulación de los datos, confrontando la información documental y aquella obtenida mediante las entrevistas Denzin (1979)<sup>92</sup>. Lo anterior permitirá garantizar que la información obtenida a través de las respuestas de cada uno de los actores entrevistados y la información documental, sean congruentes y así validar las semejanzas y diferencias en las condiciones y situaciones de los espacios de estudio.

Con el uso de la triangulación como técnica para contrastar los datos, se podrá confrontar la calidad de los mismos y con ello obtener mayor validación de la información (Denzin, 1978; D'anconca1, 1999)<sup>93</sup>, esto permitirá no perder la objetividad en la naturaleza de los datos (Ruiz, 1996).

<sup>91</sup> Citado por Ruiz, (1996).

<sup>92</sup> Citado por Ruiz, (1996).

<sup>93</sup> Escuela de Antropología. En <http://www.uct.cl/portavozantropologico/metodo.htm>.



Otro de los procedimientos de triangulación que se utilizaron en esta investigación fue el de auditabilidad o confirmabilidad (Guba y Lincoln, 1985)<sup>94</sup>, el cual consistió en la lectura y observaciones de investigadores pares (Miembros del Comité de tesis del Programa Doctoral) quienes durante el curso del presente trabajo, aportaron sus puntos de vista y sus comentarios sirvieron para darle curso así como para confirmar los hallazgos que se fueron encontrando. Este ejercicio fue necesario y obligatorio para validar los procedimientos y la calidad de la investigación, así como para reforzar el criterio de la auditabilidad, se trabajó con versiones transcritas textualmente de las cintas de audio y video registradas en las entrevistas; las cintas fueron archivadas y están disponibles para su verificación.

---

<sup>94</sup> Citado por Ruiz, (1996).



### **CAPÍTULO 3.- LA DESCENTRALIZACIÓN, EL RAMO 33 Y EL PROGRAMA OPORTUNIDADES: ESTUDIOS DE CASO EN CUATRO MUNICIPIOS.**

El objetivo del presente capítulo es analizar el proceso de descentralización de funciones administrativas de la zona noreste del país, a través de la compilación de información y el estudio de cuatro municipios en los estados de Nuevo León y Tamaulipas. Para realizar la recolección de evidencias empíricas, se consideraron en la primera instancia los mecanismos de operación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y su impacto en los espacios locales. Posteriormente se recopilaron las experiencias que han tenido los EM en la operación del Programa Oportunidades en sus localidades.

Mediante estas estrategias de investigación se pretende conocer cómo se ha desarrollado el proceso de descentralización de funciones administrativas en los municipios, ya que las acciones que se desprenden tanto del Ramo 33 y del Programa Oportunidades, mantienen características propias implícitas del proceso de transferencia de responsabilidades, funciones administrativas y de recursos.

Además en el transcurso de la investigación, se analizaron las experiencias que cada localidad ha tenido en la instrumentación de la política social en sus localidades, lo cual se abordará con mayor detalle en el capítulo cuatro.

Cada localidad desarrolla y diseña actividades para brindar a la población los niveles de bienestar que demandan para una vida digna; asimismo cuentan con su propia capacidad financiera y operativa de sus instituciones. Como expresa Montagut (2000), existen instituciones esenciales que proporcionan bienestar a los miembros de una comunidad, como son: la familia (con base en la reciprocidad), el mercado (con base en el intercambio) y el Estado (con base en la redistribución).

El presente trabajo se enfoca a la tercera institución el Estado y las relaciones que establece con las entidades de gobierno federal ante el proceso de descentralización, el cual ha recibido una serie de nuevas atribuciones que en su mayoría obedecen a las necesidades del gobierno central. Mientras el proceso de traslado de funciones se efectúa, las entidades federativas que son las receptoras enfrentan múltiples problemas para operarlas debido a la fuerte dependencia de los recursos económicos, así como a la forma como se toman las decisiones desde lo local para atender el bienestar social en sus espacios.

Como se ha mencionado, en la esfera administrativa existen varias fórmulas para llevar a cabo la descentralización, Ortega (1994) señala que se pueden establecer delegaciones de los organismos públicos federales al interior del país, lo que abre las posibilidades a ciertos mecanismos específicos para que las entidades federativas realicen trabajos coordinados con dichas dependencias. Otras modalidades son la desincorporación de empresas públicas; la desregulación de actividades y la transferencia de servicios y recursos a los gobiernos de los



estados y/o municipales e incluso a la iniciativa privada o a la sociedad civil (Rondinelli 1989<sup>95</sup>; Martínez y Ziccardi, 2000).

La transferencia de compromisos administrativos y financieros del gobierno federal hacia los gobiernos de los estados se realizó en primera instancia en el sector salud y educación hace ya casi 20 años, por lo que existe una base importante de experiencias que han hecho las entidades federativas al asumir dichas responsabilidades (Guerrero, 2000).

El gobierno federal ha llevado a cabo el diseño e instrumentación de políticas sectoriales mediante su propio aparato administrativo, fue a partir de la década de los ochentas que se puso en marcha el proceso de descentralización hacia los gobiernos estatales, primeramente de los servicios de salud, servicios asistenciales, de seguridad social y, posteriormente en los años noventas la tendencia continuó hacia los servicios de educación (Ordóñez y Reyes, 2006). Es posible considerar que la transferencia administrativa y operativa ha obedecido a una política de facto, mediante un mecanismo gradual instrumentado por el gobierno central de trasladar mayores atributos a otros niveles de gobierno.

Sin embargo y, como lo plantea Barceinas y Monroy<sup>96</sup> y, Saur (2004), el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>97</sup> (SNCF) en 1980<sup>98</sup>, estableció las bases de un sistema de coordinación de mayor cobertura para buscar una solución al reparto desigual de las participaciones federales; se consideró que algunas deberían destinarse no sólo en función a donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional. Con ello se pretendió una asignación de recursos más eficiente y justa que equilibrara el desarrollo de las diversas regiones de país.

En la década de los noventas el SNCF, cobró mayor impulso y el gobierno federal determinó transferir a los estados y municipios, el manejo de 23% de los recursos del Ramo 26 denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional, posteriormente dicho porcentaje se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1996<sup>99</sup>".

Por otra parte, es a partir de 1998 que se incorpora en el PEF y, en el capítulo V de la LCF<sup>100</sup>, los fondos de aportaciones federales o Ramo 33; la base se formó de las bolsas fiscales que

---

<sup>95</sup> Citado en (Finot 2001: 34).

<sup>96</sup> Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33*. (En Línea) en: <http://www.inafed.gob.mx/work/resouces/localcontent/13114/1/8.1/pdf>.

<sup>97</sup> Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo sucesivo SNCF.

<sup>98</sup> Con este sistema que opera actualmente, los estados renuncian a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta del petróleo. Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33*. En Línea en: <http://www.inafed.gob.mx/work/resouces/localcontent/13114/1/8.1/pdf>.

<sup>99</sup> De hecho, desde su aparición en 1983, y hasta 1989, el Ramo 26 fue el principal instrumento de la política regional en el país: se implementó como un programa federal de inversión operado por los gobiernos estatales. A partir de 1990, el objetivo primordial del Ramo 26 fue aliviar la pobreza extrema mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Sour, 2004).

<sup>100</sup> El Artículo 25 de la LCF establece lo siguiente: "Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas



arrojaban distintos recursos participables, entre ellos el Ramo 20, 25 y 26, entre otros (Guerrero, 2000, Marcos 2004).

Como se puede apreciar, el presente capítulo tiene que ver con los mecanismos mediante los cuales se transfieren recursos del Ramo 33 del PEF, pero también de cómo se transfieren responsabilidades, mediante la operación del Programa Oportunidades. El capítulo se abordará en tres partes, en la primera se analizará el proceso de descentralización y los cinco fondos del Ramo 33 que son manejados por las entidades federativas; en la segunda, se analizan los dos fondos que son manejados por las entidades municipales en los cuatro municipios de estudio y, por último, se analizarán las experiencias de la operación del Programa Oportunidades en los municipios de estudio.

### **3.1. La descentralización y las entidades federativas (casos: Tamaulipas y Nuevo León)<sup>101</sup>.**

Como se ha mencionado, el Ramo 33<sup>102</sup> está conformado por siete fondos, cinco de los cuales son asignados y manejados por las entidades federativas y dos por las entidades municipales (Sánchez 2000; Barceinas, C. y Monroy, 2004). A estos recursos se les ha denominado transferencias condicionadas, debido a que su gasto está dirigido a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada fondo establece la LCF; estas transferencias sintetizan las líneas generales diseñadas por el gobierno federal, quedando de manifiesto que se transfieren para obras y programas que han sido considerados necesarios para las regiones.

Es evidente que el diseño y las reglas operativas, a través de las cuales se da la transferencia de la federación a los gobiernos estatales y municipales, establecen las áreas a las que deberán atender en sus propios espacios y los recursos económicos para hacerlo; en los documentos oficiales se hace regularmente alusión a la autonomía de las entidades receptoras para ejercer el respectivo gasto, situación que se pone en entredicho.

---

públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, *condicionando su gasto* a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley". Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En línea: [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r33\\_aportafederales/completos/LEY\\_COORD\\_FISCAL\\_2002.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r33_aportafederales/completos/LEY_COORD_FISCAL_2002.htm).

<sup>101</sup> Ambas entidades están identificadas por el CONAPO como de baja y muy baja marginación respectivamente, con un indicador de -0.69053 y -1.39258 para cada caso. Hay que resaltar que Nuevo León es el segundo estado del país con menor incidencia de marginación, en tanto Tamaulipas se localiza en el décimo lugar a nivel nacional. Este último, es el estado con el mayor índice de marginación respecto a las entidades que conforman la zona fronteriza del norte del país. De los datos que reportan nuestras entidades de estudio, resaltan algunos, por ejemplo, el porcentaje de la población analfabeta de 15 años y mayores, es de 2.78% para Nuevo León y 4.52% para Tamaulipas; no son datos elevados si se comparan con los estados de mayor incidencia en el país, como son los de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, cuyo indicador es del orden del 21.35%; 19.88% y 19.35% respectivamente. Sin embargo, demuestran cifras que implica una tarea pendiente por desarrollar, considerando que en términos absolutos, dicha población asciende a 116 740 persona para Nuevo León y 136 695 para Tamaulipas, lo que justifica la intervención por parte de los gobiernos de las entidades en la materia.

<sup>102</sup> El Ramo (33) Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios tiene como misión, fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, con apego a la autonomía de gestión en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En línea: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/33/r33\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/33/r33_ep.pdf).



A continuación se presenta como se ha desarrollado la distribución de recursos del citado ramo y los programas que principalmente se implementan en las entidades de estudio con la finalidad de establecer el escenario que permitirá responder a la pregunta de investigación planteada anteriormente.

De los rubros que son destinados a las entidades a través del Ramo 33 y, que son utilizados en el sector educativo, son el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal<sup>103</sup> (FAEB<sup>104</sup>) y, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos<sup>105</sup> (FAETA<sup>106</sup>). Estos dos fondos son parte de los cinco que se destinan a través de este ramo presupuestal y, su utilización está bien delimitada hacia el sector educativo.

Respecto al primero de ellos el (FAEB<sup>107</sup>), tiene un peso significativo en los recursos que son transferidos a través del Ramo 33; éste es el que mayor monto de recursos que absorbe del componente total del Ramo. En los últimos cinco años, éste ha absorbido el 60% y ha mantenido un incremento gradual en el mismo período, ligeramente por arriba del 10% (Véase Anexos 6 y 7).

A nivel nacional, en el 2005 los estados que más recursos reciben son: el Distrito Federal; el Estado de México y, Veracruz, con montos que van de los 19, 16 y 13 mil millones de pesos respectivamente, de acuerdo a los criterios que están establecidos en el capítulo 27 de la LCF.

Respecto a los montos del FAEB, las cantidades que se destinaron durante el período que va del año 2001 al 2005, tanto al estado de Nuevo León como de Tamaulipas, se observa un incremento de recursos año con año (véase Anexo 6), lo cual indica que en cuanto a la

---

<sup>103</sup> Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, en lo sucesivo FAEB.

<sup>104</sup> Para cumplir con la misión y con los objetivos educativos, se propone un programa que impulse la formación integral de los niños y jóvenes, garantizándoles la oportunidad de adquirir las habilidades y destrezas que exige el mundo actual, conocimientos sólidos y los valores necesarios para aumentar sus oportunidades de mejorar su nivel de vida. Con el Fondo de Aportaciones para Educación Básica, se contribuirá a que se apliquen las acciones para que México logre escuelas excelentes en este tipo educativo; un criterio rector de la educación básica será que los conocimientos que se proporcionen permitan a las personas seguir aprendiendo a lo largo de sus vidas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007).

<sup>105</sup> Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, en lo sucesivo FAETA.

<sup>106</sup> Las acciones que se realizarán a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica en este tipo educativo contribuirán a: ampliar significativamente los servicios de educación media superior en coordinación con la participación de estados y municipios; y, diseñar y establecer mecanismos efectivos de vinculación entre las instituciones educativas y los sectores productivos y sociales para asegurar la pertinencia de estos estudios de acuerdo con los requerimientos del mercado laboral. Esto será particularmente necesario para el caso del bachillerato tecnológico y de la educación profesional técnica.

En materia de Educación de Adultos, a pesar de los avances alcanzados en años reciente, sigue considerándose como un servicio de carácter remedial, es decir, para atender a las personas que no cursaron o no concluyeron su educación básica. No ha penetrado entre la sociedad y las instituciones la idea de que las personas deben seguir aprendiendo a lo largo de sus vidas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007).

<sup>107</sup> El artículo 26 de la LCF establece: "Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación." (Ley de Coordinación Fiscal, 2002).



asignación presupuestal ha habido una preocupación por mantener una tendencia progresiva. Asimismo es el estado de Tamaulipas el que reporta mayores asignaciones por este rubro.

Otro de los elementos que es indispensable considerar en los criterios sobre cómo se determina, cómo se distribuye y a quién se destinan los recursos, están señalados en la Tabla 9. Es evidente que en cierta manera se fortalece a los gobiernos estatales, debido a que los faculta tanto en lo operativo como en lo financiero para la realización de algunas funciones en este sector. Sin embargo, las decisiones de mayor peso tanto en lo político como en lo operativo, son controladas por el gobierno federal, tal como lo ha señalado Rodríguez (1999), al mencionar que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas áreas operativas, pero el control político de las mismas las conserva para sus propios intereses.

**Tabla 9.-Características operativas del FAEB.**

Fondo	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).	-Registro común de escuelas. -Plantilla de personal. -Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. b) La actualización de los gastos de operación.	La ley no establece criterios de distribución.  (se distribuye de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones)	De acuerdo a la LGE: - Servicio de educación básica, normal y espacial. - Formación de maestros. - Investigación científica y tecnológica. - Programas contra el alcoholismo.

Fuente: Elaboración personal en base la Tabla de: Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33.*

En cuanto al fondo relativo a la educación tecnológica y de adultos (FAETA), aunque los montos de asignación no son tan significativos respecto al anterior, se observa un incremento paulatino de 2001 a 2005; se destaca Tamaulipas, el cual reporta mayores asignaciones respecto al estado de Nuevo León.

Las asignaciones que se reportan a través de este fondo, están prescritas en los capítulos 42<sup>108</sup> y 43 de la LCF, monto que se determina y se distribuye para que sea administrado por las entidades federativas, las características particulares se muestran en la (Tabla 10).

<sup>108</sup> El Artículo 42 de la LCF establece: "Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios". (Ley de Coordinación Fiscal, 2002).



**Tabla 10.- Características básicas del FAETA.**

Fondo	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Se determina a partir de: 1.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal. 2.- Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: - Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. - La actualización de los gastos de operación (distintos de los servicios personales).	La ley establece que su distribución se realizará mediante "fórmulas que consideren las prioridades y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.	Se utilizará para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación tecnológica para adultos, cuya operación suman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el gobierno federal.

Fuente: Elaboración personal en base a la Tabla de: Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33.*

A nivel nacional, las entidades que más recursos reciben a través de este fondo son el Estado de México, Veracruz, y Jalisco, las cuales reciben 462.6, 216.1 y, 182.6 millones de pesos respectivamente. Es importante resaltar el carácter marginal de los recursos que se destinan a la educación tecnológica y de adultos, así como a los resultados de la misma, considerando que parte de éstos tienen una relación estrecha entre las acciones institucionales y el mercado laboral.

Otro de los elementos a considerar es que varios recursos son canalizados a través de áreas relativas a la capacitación para el trabajo, las cuales son oficinas de reciente traslado hacia las entidades federativas. Por ello, es difícil validar el nivel de eficiencia o éxito de los programas de capacitación para adultos, ya que no se da el seguimiento de egresados y menos aún, si se ha dado la incorporación al mercado laboral del adulto capacitado.

Además, en el caso de Nuevo León y Tamaulipas, entidades que rebasan los tres millones de habitantes y con un alto nivel de analfabetismo, el problema se agudiza; ya que esta población radica en áreas rurales, en ocasiones de difícil acceso, con condiciones económicas precarias que dificultan su traslado a la ciudad para incorporarse a los centros de formación. Por consecuencia dichos recursos tienden a pulverizarse, limitando de manera significativa su impacto en términos reales. La mayor parte provienen del Ramo 33, están asignados al sector educación, ya que desde que aparece en 1998, dichos fondos absorben más del 60% del total del citado rubro (Guerrero, 2000).

Por otro lado, otro de los fondos que tienen mayor peso dentro de la distribución de transferencias condicionadas, es el que va dirigido a los servicios de salud. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>109</sup> (SHCP), en su anteproyecto de presupuesto para 2007, establece como una meta que el gobierno central en coordinación con las entidades

<sup>109</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo sucesivo SHCP.



federativas logren una cobertura universal de salud, articulando un sistema que fortalezca a la federación y garantice el respeto a las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno.

Como se hace alusión a la cobertura universal de los servicios de salud, se desconoce si esa meta tiene como base un análisis objetivo y considera las capacidades reales de respuesta respecto a la demanda y oferta del sector salud. En la Tabla 11, se pueden observar las características del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud<sup>110</sup> (FASSA), cuyos recursos son destinados a mantener la plantilla de personal; conservación de la infraestructura; así como incrementos en los precios de los servicios de operación e inversión.

**Tabla 11.- Características operativas del FASSA.**

Fondo.	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. FASSA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventario de infraestructura médica.</li> <li>- Plantillas de personal.</li> <li>- Los recursos presupuestarios a fin de cubrir los servicios personales, gasto de operación e inversión, así como las aplicaciones por concepto de incrementos salariales.</li> <li>- los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud.</li> </ul>	<p>La Ley de Coordinación Fiscal sólo establece una fórmula de distribución para los recursos "que promueven la equidad" que toma en cuenta población abierta, mortalidad, marginación, presupuesto y gasto federal.</p> <p>Para el resto de los recursos del FASSA, no se establecen criterios ni fórmulas de distribución.</p>	<p>De acuerdo a la Ley General de Salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de salud, prevenciones de enfermedades y control sanitario.</li> <li>- Formación de recursos humanos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración personal en base a la Tabla de: Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33.*

El propósito es que en un marco de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, se pueda dar cause al Sistema de Protección Social en Salud. De este sistema de cooperación, el gobierno central en coordinación con las entidades federativas, pretenden fortalecer las funciones básicas como son: "Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad"; "Prestación de Servicios de Salud a la Persona"; "Generación de Recursos" y "Rectoría del Sistema de Salud".

La "Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad", integra aquellos programas colectivos, ambientales y de regulación, incluyendo el control sanitario de bienes y servicios; la instrumentación del marco regulatorio de la atención a la salud; vigilancia epidemiológica y atención de desastres, así como la educación y la promoción a la misma.

En cuanto a la "Prestación de los Servicios a la Persona", incluyen programas de salud a los servicios que se originan cuando una persona, se presenta en la unidad de atención y los demanda explícitamente al personal médico de la clínica, manteniendo una relación directa entre el personal médico y el demandante del mismo.

En cuanto a la "Generación de Recursos", se contempla la infraestructura, la capacitación y formación de recursos humanos, así como otros bienes para la salud, como vacunas y prótesis e investigación y desarrollo tecnológico. Lo anterior se pretende alcanzar a través de la

<sup>110</sup> Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, en lo sucesivo FASSA.



coordinación de la transferencia de recursos, donde las dependencias centrales mantienen la rectoría del sistema de salud a nivel nacional.

Es necesario señalar que en términos porcentuales, este fondo a representa el segundo más importante después del de educación, entre el 10 y el 13% del total del Ramo 33. Asimismo, es altamente centralizado, ya que las decisiones más importantes se toman desde el centro y sólo transfieren a los estados los recursos para hacerlas operativas.

Es necesario indicar que su aplicación, se da a través de mecanismos poco coordinados con las autoridades municipales, lo cual repercute en la eficiencia, eficacia y congruencia con los planes de desarrollo que desde lo local se establecen, debido a que los municipios regularmente dirigen las acciones de atención a la salud y la educación, según los intereses que el gobierno del estado manifieste en su planes y programas para tal fin, lo anterior ha sido abordado por Calderón (1998), respecto a la duplicidad del Ramo 33 frente a otros, lo que genera confusiones y descoordinación en las acciones que se desprenden del manejo de los fondos del Ramo.

Los estados de la República que más recursos captaron a través de este fondo son Estado de México, Jalisco, Veracruz, Distrito Federal, Guerrero y Chiapas. Para los casos de Nuevo León y Tamaulipas, es este último el que más recibe, sin embargo en ambos casos se nota un incremento gradual año con año en las aportaciones. En el año 2001, las cifras reportadas fueron de 775 y 929 millones de pesos, ya para el 2005 dichos recursos fueron del orden de 1 112 y 1 344 millones respectivamente (Véase Anexo 8).

Continuando con los otros fondos del Ramo 33, uno de ellos es el único que maneja una parte el estado y, otra el municipio. Este es el Fondo de Aportaciones para al Infraestructura Social<sup>111</sup> (FAIS), cuyo propósito principal es incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura de los servicios básicos en las entidades más marginadas del país.

El FAIS tiene dos componentes uno de ellos denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal<sup>112</sup> (FAISM) y el otro Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal<sup>113</sup> (FAISE); este último se destina a obras y acciones cuyo alcance va dirigido al beneficio regional o intermunicipal. Para su distribución, se considera una fórmula que integra cinco indicadores determinados por el Índice Global de Pobreza, además, se espera que, sea un fondo que complemente el desarrollo de la infraestructura de los espacios municipales más marginados, o bien que se encuentren en extrema pobreza. En la Tabla 12, se presentan las características más importantes del mismo.

Este fondo representa cerca del 10% del total de los recursos que se transfieren a través del Ramo 33 y, si se considera que este porcentaje se divide en dos, una parte para el gobierno del estado y la otra hacia los municipios, se puede decir que los recursos vienen a ser marginales, ya que no son suficientes para generar un cambio real en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, de acuerdo a las capacidades de los ayuntamientos para generar sus propios recursos, dichos fondos vienen a conformar en múltiples casos la única o la principal

<sup>111</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en lo sucesivo FAIS.

<sup>112</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en lo sucesivo FAISM.

<sup>113</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, en lo sucesivo FAISE.



coordinación de la transferencia de recursos, donde las dependencias centrales mantienen la rectoría del sistema de salud a nivel nacional.

Es necesario señalar que en términos porcentuales, este fondo a representa el segundo más importante después del de educación, entre el 10 y el 13% del total del Ramo 33. Asimismo, es altamente centralizado, ya que las decisiones más importantes se toman desde el centro y sólo transfieren a los estados los recursos para hacerlas operativas.

Es necesario indicar que su aplicación, se da a través de mecanismos poco coordinados con las autoridades municipales, lo cual repercute en la eficiencia, eficacia y congruencia con los planes de desarrollo que desde lo local se establecen, debido a que los municipios regularmente dirigen las acciones de atención a la salud y la educación, según los intereses que el gobierno del estado manifieste en su planes y programas para tal fin, lo anterior ha sido abordado por Calderón (1998), respecto a la duplicidad del Ramo 33 frente a otros, lo que genera confusiones y descoordinación en las acciones que se desprenden del manejo de los fondos del Ramo.

Los estados de la República que más recursos captaron a través de este fondo son Estado de México, Jalisco, Veracruz, Distrito Federal, Guerrero y Chiapas. Para los casos de Nuevo León y Tamaulipas, es este último el que más recibe, sin embargo en ambos casos se nota un incremento gradual año con año en las aportaciones. En el año 2001, las cifras reportadas fueron de 775 y 929 millones de pesos, ya para el 2005 dichos recursos fueron del orden de 1 112 y 1 344 millones respectivamente (Véase Anexo 8).

Continuando con los otros fondos del Ramo 33, uno de ellos es el único que maneja una parte el estado y, otra el municipio. Este es el Fondo de Aportaciones para al Infraestructura Social<sup>111</sup> (FAIS), cuyo propósito principal es incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura de los servicios básicos en las entidades más marginadas del país.

El FAIS tiene dos componentes uno de ellos denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal<sup>112</sup> (FAISM) y el otro Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal<sup>113</sup> (FAISE); este último se destina a obras y acciones cuyo alcance va dirigido al beneficio regional o intermunicipal. Para su distribución, se considera una fórmula que integra cinco indicadores determinados por el Índice Global de Pobreza, además, se espera que, sea un fondo que complemente el desarrollo de la infraestructura de los espacios municipales más marginados, o bien que se encuentren en extrema pobreza. En la Tabla 12, se presentan las características más importantes del mismo.

Este fondo representa cerca del 10% del total de los recursos que se transfieren a través del Ramo 33 y, si se considera que este porcentaje se divide en dos, una parte para el gobierno del estado y la otra hacia los municipios, se puede decir que los recursos vienen a ser marginales, ya que no son suficientes para generar un cambio real en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, de acuerdo a las capacidades de los ayuntamientos para generar sus propios recursos, dichos fondos vienen a conformar en múltiples casos la única o la principal

<sup>111</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en lo sucesivo FAIS.

<sup>112</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en lo sucesivo FAISM.

<sup>113</sup> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, en lo sucesivo FAISE.



fuente de ingreso con que cuentan para aplicarlos en infraestructura de las zonas más marginadas de sus localidades (Mendoza, 2002).

**Tabla 12.- Características operativas del (FAISE).**

Fondo.	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su parte Estatal (FAISE).	Este fondo se determina a partir del 0.303% de la Recaudación Federal Participable.	Se distribuye a través del Índice Global de Pobreza, que surge de la fórmula que toma en cuenta: - Ingreso per capita. - Nivel educativo. - Disponibilidad de espacio en la vivienda. - Disponibilidad de drenaje. - Disponibilidad de electricidad- combustible para cocinar.	De acuerdo con al LCF: Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Fuente: Elaboración personal en base a la Tabla de: Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33.*

De los estados de la República que más recursos captaron a través de este fondo en los últimos años son Chiapas; Veracruz y Oaxaca con 369; 356 y, 312 millones de pesos respectivamente (según datos para el año 2005). Cabe mencionar que el Distrito Federal no recibe recursos a través de este rubro y los estados de Baja California Sur y Colima son los que menos ingresos reciben, no han rebasado los diez millones de pesos al año (véase Anexo 9 y 10).

En tanto los estados de Nuevo León y Tamaulipas, recibieron en el 2005, la cantidad de 31 y 53 millones de pesos respectivamente. Aunque los fondos destinados a la educación y la salud, son los más representativos por la cantidad del presupuesto que absorben, entre ambos llegan a cerca del 80% de los recursos que se distribuyen del Ramo 33, aún así el FAIS adquiere relevancia por algunas consideraciones particulares entre las que destacan:

- 1.- Es un fondo que destina parte del presupuesto del Ramo para ser manejado en una vertiente estatal y otra municipal;
- 2.- El monto presupuestal del fondo, está por arriba del 10% del total de los recursos que se destinan del Ramo;
- 3.- Mientras que el fondo destinado a la educación, para su distribución de recursos a los estados se hace a partir del registro de escuelas y la plantilla de personal. Carrasco (1998), menciona que tienen una vertiente inercial y el fondo de salud es combinada, ya que una parte es inercial y la otra es a través del uso de una fórmula, respecto a criterio inercial en su momento es abordado por Julio Boltvinik al mencionar que “ en el fondo para la educación el criterio es a cada quien según lo que recibió el año pasado, es decir un criterio inercial” (Boltvinik, 1998: 97); para el caso de FAIS se hace a través del uso de una fórmula que integra cinco dimensiones – ingreso per capita; nivel educativo; vivienda; drenaje y electricidad- los cuales son criterios básicos que inciden en los niveles de pobreza en las comunidades.

Lo anterior hace evidente que ha habido una preocupación por transferir recursos a las entidades federativas, así como a los municipios a través de diferentes criterios que buscan la



instrumentación de un sistema solidario, resarcitorio y equitativo para todos los estados de la federación. No obstante, estos fondos no han sido suficientes para paliar el incremento de la población con problemas de pobreza y marginación.

En el caso de las entidades de estudio, aunque podría decirse que las condiciones no son similares a las del resto del país debido a que son espacios considerados como de baja y muy baja marginación, también existen rezagos que hacen mella en la población más pobre, como son el los sectores educación, salud e infraestructura básica.

Llama la atención que la situación de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, no dista mucho de ser igual a la del resto de país, respecto a la fuerte dependencia de recursos financieros, así como de las acciones que se desprenden de planes y programas regularmente diseñados por el gobierno federal, haciendo de las entidades federativas unidades receptoras e implementadoras de los mismos.

Para reforzar lo anterior, respecto a la dependencia de recursos financieros y las posibilidades que tienen las entidades para accionar con recursos del FAISE, uno de los fondos del Ramo 33 que va directamente dirigido a la atención de la pobreza extrema, es necesario identificar cuáles son los planes y programas que los estados ponen en práctica para atender dicho problema para poder verificar si a través de este fondo se complementan o se duplican los esfuerzos desarrollados por las entidades en cuestión. Al respecto (véase los Anexo 11; 12 y 13), en los que se aprecian las áreas de acción y el nombre respectivo de cada uno de los programas aplicados en las entidades de estudio, los cuales se resumen en la (Tabla 13).

**Tabla 13.- Número de programas estatales de atención a la pobreza 2002.**

SECTOR	NUEVO LEÓN Número de Programas.	TAMAULIPAS Número de Programas.
Vivienda	2	1
Obra social comunitaria	5	4
Asistencia Social	2	5
Educación y capacitación	2	2
Proyectos productivos y empleo.	2	4
Desarrollo regional comunitario.		1
Ramo 20 del CDS*	8	5

Fuente: Elaboración propia en base a la Tabla presentada por Ordóñez y Ortega (2006: 260-262).

\*Convenios de Desarrollo Social. Programas federales que cada unidad negocia anualmente en el marco de los respectivos acuerdos con la federación.

Como se observa, los programas de atención a la pobreza en las entidades consideran aquellas acciones que tienen que ver más con el desarrollo social que con la atención de la pobreza, ya que para tal fin sólo aplican los programas diseñados por el gobierno federal. En este sentido, son los programas federales de atención a los grupos más vulnerables los que se aplican en las entidades, por ejemplo el Programa Oportunidades.

Esto obedece a diversos elementos que van desde la fuerte carga política con que se maneja la atención a dichos grupos, hasta los aspectos de tipo económico, debido a que se ha visto que en la descentralización en materia de desarrollo social y más concretamente para la atención a la pobreza, es la federación la encargada de capitalizar políticamente dicha tarea, a través del diseño de los programas, así como de su respectiva ejecución. Además, el gasto está



fuertemente centralizado, por lo que las nuevas atribuciones y la parte del presupuesto que se destina a las entidades federativas les permiten desarrollar sólo algunas acciones parciales en sus propias localidades, por ejemplo, las que se desprenden del Ramo 20 del PEF.

Por otro lado, en el control y gasto del presupuesto, continua siendo la federación la que lleva la batuta para la atención de la pobreza (véase Tabla 14). Además, se hace evidente que los gobiernos estatales se han quedado al margen en la implementación de dichos montos para este fin, ya que cuando aparecieron las modificaciones a la LCF en 1998, los municipios iniciaron siendo receptores de flujos importantes de recursos a través de diferentes ramos del presupuesto como son el Ramo 33 y el 20, lo que dotó de mayor capacidad de gasto para la atención de la pobreza y el desarrollo social, no así para los gobiernos estatales, los que han quedado rezagados.

Además, desde esa misma fecha en que se modifica la LCF, la federación asume mayor relevancia en cuanto a los montos de recursos para gastarlos en la atención de la pobreza. Así federación y municipios son los que aparentemente reciben mayores recursos, limitando de manera significativa a los gobiernos de las entidades federativas.

**Tabla 14.- Gasto público federal ejercido para la superación de la pobreza (Millones de pesos de 2000).**

AÑO	TOTAL	POR EJECUTOR DEL GASTO: ÓRDEN DE GOBIERNO		
		FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
1990	29, 129.6	29, 129.6		
1995	45, 847.0	45, 847.0		
1996	46, 258.7	46, 123.6	135.0	
1997	45, 292.9	44, 736.8	556.1	
1998	48, 295.3	31, 004.5	4, 947.8	12, 343.1
1999	51, 909.5	32, 405.2	4, 885.6	14, 618.7
2000	55, 265.4	35, 359.9	4, 951.9	14, 953.6
2001	58, 920.2	36, 448.6	5, 611.9	16, 859.6
2002	69, 922.2	45, 521.7	6, 015.2	18, 358.3
2003	68, 954.6	45, 120.8	6, 071.1	17, 762.8

Fuente: elaboración propia en base a Fox, Vicente (2003), Anexo estadístico del tercer informe de gobierno, Presidencia de la República, México. En: Ordóñez y Ortega (2006:254).

Lo que se puede apreciar es el gran predominio de los recursos del Ramo 33 destinados a la educación y la salud, cuyos montos que reciben los estados los hace quedar sujetos a las disposiciones del gobierno federal. Por otro lado, en cuanto a los rubros destinados a la atención de la población en condiciones de pobreza, es la federación el orden de gobierno que más gasta, diseña e instrumenta las acciones, dejando a los gobiernos de las entidades en un tercer nivel en cuanto al tamaño de las asignaciones, ya que los municipios reciben mayores fondos para tal fin, por arriba de los gobiernos de los estados.

Así en materia de recursos que provienen del FAISE, cuyo destino es la población en condiciones de pobreza, el impacto es marginal pues no representa una aportación significativa que les permita a los gobiernos de las entidades modificar sustancialmente sus condiciones de vida. Lo anterior si consideramos que los ingresos propios que capta el gobierno del estado oscila entre el 15% del total de sus ingresos.



Un elemento que ha sido la constante en las relaciones intergubernamentales, entre la federación y las entidades federativas, es la capacidad de negociación de los gobiernos estatales hacia la federación para que ésta descentralice más atribuciones, ya que regularmente implicaría mayor gasto hacia los estados.

Por otra parte, si se considera la fuerte dependencia de recursos que tienen los estados y los problemas técnico-administrativos para recaudar impuestos, la opción elegida es la de mantener una postura pasiva esperando que la federación transfiera funciones, pero también los recursos para desarrollarlos de acuerdo a sus necesidades y condiciones. Lo anterior es planteado por Mendoza al estudiar el sistema tributario de México y señalar que “la conformación del sistema nacional de coordinación fiscal implicó un proceso de federalización de impuestos, esto es, que la federación fue adquiriendo cada vez más potestades tributarias” (Mendoza, 2002:234) con la consiguiente dependencia de los estados hacia la federación. Lo que hace que la descentralización en nuestro país ha sido vertical y ha obedecido a las necesidades de reacomodo de la federación; no ha sido una demanda local que permita a las entidades federativas y locales asumir mayor control para accionar en sus propios espacios.

Con base en lo anterior, se aprecia que los objetivos de los programas de atención a la pobreza en Nuevo León y Tamaulipas (véase Anexos 12 y 13), en la mayoría de los casos, son acciones que van dirigidas al desarrollo social, no a la atención de la pobreza. Además la mayoría son financiadas por el Ramo 33 y el 20 del PEF y sólo algunas son realizadas con recursos propios, ya que su índice de captación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos muestra un bajo impacto en los recursos totales de las entidades federativas (véase Anexo 14).

Al respecto en la Tabla 15 se presenta la composición relativa de los ingresos del estado de Nuevo León. Es importante considerar que aunque ha habido un incremento en la capacidad de captación de recursos vía impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, no son suficientes para dotar al estado de las condiciones para gozar de autonomía financiera, situación importante para poder diseñar planes y programas. Bajo esta condición, es necesario observar a su vez el crecimiento gradual de los recursos que provienen del centro, los cuales casi se duplicaron de 1998 al año 2004; ello refuerza la idea de la dependencia que los estados tienen de dichos fondos para poder ejercer sus respectivas funciones.

**Tabla 15.- Composición en términos relativos de los ingresos en Nuevo León.**

Tipo de ingreso/ año.	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004.
Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos.	8.56	9.02	12.33	12.06	15.12	14.54	14.70
Participaciones federales y Aportaciones Federales Ramo (33).	44.70	48.45	65.63	64.69	77.77	81.62	82.91
Otros ingresos.	46.74	42.52	22.03	23.24	7.09	3.83	2.39
Total de ingresos.	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a los datos de: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales. (2003).

Para el caso del estado de Tamaulipas, las condiciones no cambian en mucho. Como muestra la Tabla 16, son evidentes las condiciones de dependencia en materia financiera, la cual se puede entender por la baja capacidad operativa y administrativa para recaudar porque los ingresos generados por el estado no llegan a representar el 10% del total de recursos. Por el contrario, en cuanto a las participaciones y aportaciones federales, éstas representan un elevado porcentaje de



los mismos. Lo anterior es muestra el grado de dependencia del estado hacia los fondos federales.

**Tabla 16.- Composición en términos relativos de los ingresos en Tamaulipas.**

Tipo de ingreso/año.	1998	1999	2000	2001
Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos.	8.83	7.38	7.67	9.04
Participaciones federales y Aportaciones Federales Ramo (33).	74.64	81.32	82.52	82.24
Otros ingresos.	16.52	11.28	9.80	8.72
Total de ingresos.	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a los datos de: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales. (2003).

Hasta el momento se ha indicado que de los fondos que integran el Ramo 33 van dirigidos a la educación, a los servicios de salud y a la infraestructura social en su vertiente estatal para atender a la población en condiciones de extrema pobreza. Para concluir con los fondos que forman la parte estatal, se tienen los dos restantes, denominados Fondo de Aportaciones Múltiples<sup>114</sup> (FAM) y, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal<sup>115</sup> (FASP).

El primero de ellos denominado FAM, está integrado por dos rubros básicos que son asistencia social e infraestructura educativa. La asignación hacia las entidades federativas de este último, es a través de la Secretaría de Educación Pública.

El rubro destinado a la asistencia social, la coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y las entidades federativas, se orienta a fin de lograr el objetivo de fortalecer la cobertura del Sistema Nacional de Asistencia Social, para que pueda alcanzar los niveles de equidad y transparencia para el desarrollo humano de las familias que viven con algún grado de vulnerabilidad social.

En el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 2007, la SHCP<sup>116</sup>, se plantea como una de las líneas estratégicas para este fondo, lo concerniente al fortalecimiento de la descentralización así como a la utilización de indicadores de vulnerabilidad y marginación, disponibles en los diversos ámbitos para identificar a la población objetivo hacia donde se dirigirán las acciones del mismo.

Lo anterior tiene como finalidad, optimizar la asignación de los recursos conforme a las necesidades regionales, considerando la toma de decisiones desde los estados. Además los recursos del fondo para la Asistencia Social, se destinarán de conformidad con lo establecido en el Artículo 40, de la LCF<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Fondo de Aportaciones Múltiple, en lo sucesivo FAM.

<sup>115</sup> Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, en lo sucesivo FASP.

<sup>116</sup> Para mayor información consultar la página: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/33/r33\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/33/r33_ep.pdf).

<sup>117</sup> El artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal establece: "Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal, se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones



Es importante señalar, que si bien en este rubro se aprecian las áreas específicas de actuación en materia de asistencia social, las entidades federativas reciben los recursos y los programas o funciones a las que se asignan, quedando sólo a ellas su aplicación y en el mejor de los casos la identificación de las regiones aparentemente más vulnerables. El resultado puede ser nulo si no tienen una metodología clara y precisa para la asignación de dichos montos, ya que los fondos se utilizan al libre albedrío donde pueden imperar los criterios políticos sobre los de eficiencia y congruencia con las necesidades reales de la población objetivo.

La otra vertiente del fondo relativa a la infraestructura educativa, busca atender a los educandos de los niveles básico y superior. En el primer caso mediante la construcción, equipamiento, mantenimiento y reparación de diversas instalaciones educativas como son jardín de niños urbano, rural e indígena. Para el nivel superior se apoya la construcción y equipamiento como son aulas, laboratorios, talleres y anexos de universidades, tecnológicos o politécnicos públicos de provincia (SHCP, 2006). Los recursos de este rubro (FAM) son distribuidos a las entidades federativas, a través de la Secretaría de Educación Pública (véase Anexo 15).

En este punto, como hemos analizado respecto a que la descentralización, ha sido un proceso que se ha dado de manera poco coordinada entre los diferentes niveles de gobierno, sobresale el rol protagónico del gobierno federal, ya que regularmente es el que transfiere primeramente las funciones y posteriormente los recursos de acuerdo a sus necesidades operativas en el plano político y económico. El control está directamente vinculado a las firmas de los CUD que se oficializan año con año entre el gobierno federal y el estatal, de ahí se sigue el mismo procedimiento entre ésta última y los municipios. Este proceso vertical regularmente ha sido diseñado e instrumentado por la federación y poco ha recogido las demandas de las entidades locales.

No obstante, aún con la directriz del gobierno federal respecto a la descentralización de funciones administrativas y financieras, se hace evidente que no existe una coordinación clara y objetiva, lo que ha generado duplicidad de funciones de diversos fondos en varias entidades del gobierno federal. Esto se observa en este segundo rubro del (FAM), el cual se destina a la atención de la infraestructura educativa y cuyos fondos son transferidos a través de la Secretaría de Educación Pública, ocasionando una duplicación de funciones con otras acciones de gobierno como las que provienen del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, o bien del mismo FAEB, o incluso del gobierno del estado.

Esto surge ante la falta de coordinación entre el gobierno federal, el proceso de descentralización y la evaluación integral. No se transfieren acciones que en su momento son o hayan sido demandas de los gobiernos locales, cuya capacidad operativa haya madurado lo suficiente.

Otro punto que es importante considerar, es el relativo a lo marginal de este fondo, ya que no representa una parte importante del Ramo 33. Durante el período de 1998 al 2002, la

---

de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria" (Ley de Coordinación Fiscal, 2002).



transferencia real fue de 3.2% de los recursos totales del Ramo, lo cual indica el bajo impacto en términos de las asignaciones que se destinan por este medio. Además de que en su aplicación como en muchos otros rubros, se corre el riesgo de duplicar funciones como lo aborda Calderón (2002) entre las que desarrollan otras entidades del gobierno estatal, así como de algunos programas del gobierno municipal.

Por otra parte, en el manejo de los recursos del Ramo 33 que regularmente son transferidos a las áreas de finanzas del gobierno del estado o bien a las tesorerías municipales, se corre el riesgo de perder el control de la asignación y no saber cual es su procedencia, asimismo en su asignación, lo que dificulta de manera significativa el seguimiento, la evaluación y, su impacto una vez aplicados. De esta manera las oficinas de finanzas estatales manejan a discreción una cantidad considerable de recursos y su asignación se hace en función a las necesidades funcionales y políticas de los gobiernos de los estados. En la Tabla 17, se aprecian las principales características del (FAM), destaca el que no se publiquen las reglas, criterios o fórmulas para su distribución.

**Tabla 17.- Características del (FAM).**

Fondo.	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
Fondo de Aportaciones Múltiple (FAM).	Se conforma a partir del 0.814% de la Recaudación Federal Participable.	De acuerdo a la LCF se distribuirá a partir de las asignaciones y reglas que se determinen en el PEF.  Sin embargo, aunque se presentan las asignaciones, no se publican los criterios, reglas o fórmulas para su distribución.	De acuerdo con la LCF: 1) El primer rubro destinado a Asistencia Social: - Desayunos escolares. - Apoyos alimenticios. - Asistencia social a población en pobreza extrema. - apoyos a población en desamparo. 2) el rubro destinado a la Infraestructura Educativa: - Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física para los niveles de educación básica y universitaria.

Fuente: Elaboración personal en base a la Tabla de: Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33.*

Es evidente que la descentralización se ha dirigido primordialmente hacia dos sectores: el educativo y de salud. Aunque ya se comentó su destino y lo marginal del monto de sus recursos respecto a la totalidad del Ramo 33, sobresale como su uso obedece más a una postura diseñada desde el centro por continuar con la transferencia de funciones que a demandas locales por accionar en su mismo territorio.

Por último, el denominado FASP, se destina a acciones que tienen que ver de manera indirecta con el bienestar social, ya que es de suma importancia el ofrecer a la población los niveles de seguridad pública que les permita sentirse seguros en su localidad.

En este sentido, es la SHCP a quien se le presenta una propuesta para su análisis e integración como parte del PEF. Los montos se distribuyen en función a los criterios del Consejo de



Seguridad Pública, relacionados con la infraestructura penitenciaria de la entidad; número de habitantes, hechos delictivos y, su situación jurídica, lo anterior es parte de la administración de la justicia. Otro de los criterios de distribución es el nivel de profesionalización, equipamiento e infraestructura de la localidad (véase Tabla 18).

**Tabla 18.- Características del (FASP).**

Fondo	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP).	El monto se establece en el PEF, a partir de una propuesta a la SHCP.	Se distribuye con base a criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la SEGOB, incorporando los siguientes elementos: - Número de habitantes. - Índice de ocupación penitenciaria. - Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados. - Avance en la Aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, en materia de profesionalización y equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.	De acuerdo a la LCF se destinará exclusivamente a: 1) Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la Seguridad Pública. 2) Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivo y custodios, así como su equipamiento. 3) Establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública. 4) La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social. 5) El seguimiento y evaluación de los programas.

Fuente: Elaboración personal en base a la Tabla de: Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33.*

De acuerdo al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, que se somete a aprobación a la Cámara de Diputados, los ejes estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, son los siguientes:

1.- Eje de Profesionalización (incluyendo dotaciones complementarias), 20%; eje del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública, 10%; eje de Combate al Narcomenudeo, 20%, y;

2.- Del monto total de recursos FASP 2007, toda entidad federativa deberá erogar los siguientes porcentajes mínimos: a) Profesionalización: al menos 15% del monto que le corresponda, en rubros que no sean dotaciones complementarias; b) Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública: al menos 10% del monto del FASP; y c) Combate al Narcomenudeo: al menos 20% del monto.

3.- Destinar 20% de los recursos del Fondo de Seguridad Pública 2006, al Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo, la inversión realizada hasta el momento requiere de recursos para apuntalar la capacidad instalada, privilegiar la asignación de recursos presupuestales para crear conciencia en la gente sobre los peligros de la droga, ampliar las oportunidades de



rehabilitación para quienes ya cayeron o caerán en la adicción, así como en la desarticulación de las redes delictivas dedicadas a vender drogas al menudeo<sup>118</sup>.

De acuerdo a la cuota asignada a los estados a través del FASP, éstas son marginales ya que durante los últimos cuatro años, los porcentajes de asignación se han reducido, al pasar de 3.4% en 1999 a 1.4% en el 2002, el promedio de estos cuatro años se ubica en 2.67% lo cual hace una cifra de bajo impacto para las entidades estatales (Véase Anexo 16).

Como se ha abordado, el Ramo 33, la descentralización y su impacto en las entidades estatales, ha sido un proceso cuya coordinación no ha recaído en alguna entidad en particular, lo que aparentemente ha generado una desarticulación entre entidades del gobierno federal y los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, si uno de los principales objetivos de la descentralización es dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales a fin de que puedan atender mejor a la población más vulnerable, este propósito se ve fuertemente cuestionado debido a que los gobiernos estatales asumen sólo el rol de instrumentadores de las acciones que en su momento ya fueron diseñadas por el gobierno central, o bien, al no tener la capacidad económica suficiente para emprender acciones por su propia cuenta. Lo anterior no les deja otra alternativa que año con año, firmar convenios en los que se pone en evidencia la supremacía del gobierno central sobre el estatal.

Para concluir con el análisis de los fondos que integran el Ramo 33 y su vínculo con la descentralización, es necesario considerar aquellos fondos que son destinados a los municipios, tal es el caso del FAISM y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal<sup>119</sup> FORTAMUN-DF, éstos serán abordados en el siguiente apartado.

### **3.2. La descentralización y el Ramo 33 (casos de los municipios de estudio).**

Indudablemente existe una relación muy estrecha entre la descentralización de funciones, el bienestar social en los municipios y, su vínculo con los recursos del Ramo 33. Lo anterior es el resultado de varios arreglos institucionales que se han presentando entre los que destacan las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, así como a la LCF. Por otra parte, se ha pretendido la diversificación de sectores y actividades del país para vincularlos a los flujos comerciales internacionales, lo cual ha contribuido a la búsqueda de nuevos reacomodos en el plano local, que van desde hacer más eficiente la participación social comunitaria, así como las funciones derivadas del servicio público.

Para ello, se ha buscado ser más eficientes desde la función pública municipal, lo cual tiene que ver con la forma cómo el gobierno central ha transferido funciones, atribuciones y recursos a los ayuntamientos para promover en primera instancia, la participación más activa y abierta de

<sup>118</sup> Para mayor detalle consultar [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/3333\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/3333_ep.pdf)

<sup>119</sup> Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en lo sucesivo FORTAMUN-DF.



todos los sectores de la sociedad. De esta forma y como se ha abordado con anterioridad, aparece el Ramo 33, con la finalidad de distribuir recursos a las entidades federativas y municipios para que los gobiernos locales, puedan gozar de mayores ingresos y hacer más dinámica la función pública debido a que están más cercanos a la población.

En el presente apartado se continuará con el análisis que parte de la pregunta inicial de la presente investigación, respecto a cómo viven la descentralización de funciones administrativas dichas entidades, considerando las transferencias condicionadas del Ramo 33 y las no condicionadas (Programa Oportunidades); así como el rol que han desempeñado los ayuntamientos al implementar los objetivos que el centro le señala, lo que pone en duda su capacidad operativa.

Los fondos del Ramo 33 que se aplican en los municipios, son dos: El (FAISM) y el (FORTAMUN-DF). El primero de ellos, el FAISM, son regidos por los artículos del 32 al 35 de la LCF; cabe recordar que este fondo se desprende del Ramo 33 y, tiene dos vertientes, la parte que va dirigida a las entidades federativas y la otra a los municipios. En este sentido se abordará lo concerniente a la parte municipal o local. Como se mencionó, el artículo 32 de la LCF, establece los siguientes aspectos generales del fondo como sigue:

**El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal<sup>120</sup>.**

Como se cita en la Ley, sólo el 2.5% de la recaudación federal participable es el que se utiliza para obtener los recursos destinados para este fondo; corresponde 2.197% al FAISM. Se observa lo limitado de los recursos que se destinan hacia los municipios, siendo que para los ayuntamientos representan una parte importante de sus ingresos, como se mostrará mas adelante al abordar la capacidad administrativa y operativa para generar ingresos desde lo local (véase Tabla 19).

**Tabla 19. Características principales del (FAISM).**

Fondo.	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
I. FAISM	Este fondo se determina a partir del 2.197% de la Recaudación Federal Participable.	Se distribuye utilizando la misma fórmula del FAISE, y, cuando los datos no están disponibles se distribuyen tomando en cuenta los siguientes cuatro criterios, ponderados de igual manera; 1.- Población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos; 2.- Población ocupada mayor de 15 años que no sepa leer ni escribir; 3.- Población municipal que habite	De acuerdo a la LCF: -Agua potable. -Alcantarillado, drenaje y letrinas. -Urbanización municipal. -Electrificación rural y colonias pobres. -Infraestructura básica de salud. -Infraestructura básica educativa. -Mejoramiento de vivienda.

<sup>120</sup> Ley de Coordinación Fiscal (En línea) [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r33/aportafederales/completos/LEY\\_COORD\\_FISCAL\\_2002.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r33/aportafederales/completos/LEY_COORD_FISCAL_2002.htm)



		en viviendas particulares sin drenaje, y 4.- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.	-Caminos rurales. -Infraestructura productiva rural. -(un 2% del FAISM puede disponerse para programas de desarrollo institucional.
--	--	--	---

Fuente: *Elaboración personal en base a la Tabla de: Barceñas, C. y Monroy, L. Origen y funcionamiento del ramo 33.*

Es evidente que su uso y destino se dirige a obras que van encaminadas al desarrollo social y, concretamente, a la atención de los grupos más vulnerables. En este punto es importante señalar que son los (COPLADEM), las entidades encargadas de aplicar tanto los recursos y las obras señaladas en la LCF así como lo plantea Ortega, (1994) que los estos Comités sirvieron para coordinar las acciones entre el gobierno central y las entidades locales.

En este sentido, al interior de las administraciones, no existe un lineamiento claro sobre los arreglos administrativos y la ubicación de los COPLADEM en el organigrama institucional, ya que en algunos casos, esta unidad administrativa viene a formar parte de la Dirección de Obras y Servicios Públicos, con la justificación de que es a través de este órgano que se realizan obras en las colonias populares. Sin embargo, bajo esta estrategia, no existe una ponderación clara sobre los diagnósticos que indiquen el impacto social de las mismas. En otras administraciones, dicha unidad administrativa forma parte de la Dirección de Desarrollo Social e inclusive existen administraciones en la que dicha unidad depende directamente de la presidencia municipal.

Cabe mencionar que de acuerdo a las disposiciones administrativas y jurídicas, no existe ningún elemento que señale cuál debe ser el prototipo de organigrama al que queden sujetos los ayuntamientos, lo que se exhibe principalmente en el código municipal es sólo una sugerencia sobre las principales áreas que deberán tener las administraciones. Esto se refiere a las diferencias que hay entre los organigramas de los municipios de estudio que como se ha mencionado, las dependencias del COPLADEM están asignadas a diferentes áreas. Además otra de las características que se han hecho evidentes es que de manera indistinta algunos ayuntamientos manejan niveles jerárquicos de secretarías (como es el caso de San Nicolás de los Garza; General Escobedo y Ciudad Madero) y otros manejan como máximo nivel administrativo el de dirección (caso de Tampico), donde se da el nombramiento de secretarías, el nivel de plazas es mayor, ya que a su vez incluyen los niveles de director.

Por el tipo de obras y hacia quienes va dirigido, existe una fuerte carga política que dirige el mecanismo que se ha establecido para su asignación, las cuales se hacen mediante la concertación previa con los vecinos de la localidad, quienes forman un comité o consejo vecinal donde se realizará la obra, esperando con ello que se fortalezca el proceso de descentralización política como es abordado por Penso, (2002), Bazdresch, M. (2003) quienes señalan que la participación ciudadana es un factor de suma importancia para implementar la descentralización política. En dicho mecanismo existe la posibilidad de que se presente cierto clientelismo político; las obras se aprueban sin que medie un diagnóstico integral sobre el desarrollo de la localidad, por lo que la decisión regularmente se toma en función a las supuestas necesidades más apremiantes de los habitantes.

Las obras a las que destinan los recursos que provienen del FAISM y están señaladas en la LCF, en su Artículo 33 son:...“Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización



municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural”<sup>121</sup>. Evidentemente la naturaleza de éstas, tienen un impacto significativo en las colonias marginales, mismas a cuyos habitantes se les tiene que informar sobre el origen de los recursos, haciendo alusión a que éstos son federales aplicados a través del municipio.

Lo anterior, confunde a los habitantes, ya que ellos identifican como autoridad más importante a la más cercana, en este caso el ayuntamiento, por lo que quedan sujetos a las disposiciones que la autoridad local les solicite, a fin de que dicha acción pueda influir en la asignación de las obras, por lo que tienden a ser mas proclives a las prácticas clientelares en la asignación de los recursos.

Como se ha presentado, de acuerdo a las obras y los recursos, participa otra entidad municipal dentro del proceso, las tesorerías, quienes de acuerdo a las disposiciones que les marca la LCF, las aportaciones deberán ser registradas como ingresos propios, destinados específicamente a los fines previamente establecidos (Artículo 46 de la LCF). Dichos fondos se entregan mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales.

Producto de tal mecanismo, se presenta la problemática en materia de seguimiento y evaluación, ya que al ser considerados como recursos propios, la tesorería los integra en una bolsa que bien puede ser usada para los fines más apremiantes de la administración. En este sentido, la información financiera se convierte en un elemento hermético, manejado sólo por aquellos que tienen que ver con las arcas municipales; Presidente Municipal, Tesorero y Síndico. Por otra parte el que se haga la entrega de recursos los primeros diez meses de cada año, por una partida de la misma cantidad mes a mes, la federación está suponiendo que los programas de obra serán siempre iguales, lo que de acuerdo a la naturaleza de los proyectos no es así, ya que una obra de alcantarillado es muy diferente en tiempo y recursos a los de caminos rurales, por citar un ejemplo.

Se destaca la cantidad que ha recibido en el estado de Nuevo León, los municipios de Monterrey; Guadalupe y, General Escobedo, en tanto los que menos reciben son Melchor Ocampo; Paras; Abasolo y, General Treviño. Para el estado de Tamaulipas los que más reciben son los municipios de Matamoros; Ciudad Victoria y El Mante, en tanto los que menos son Guerrero; Mier y San Nicolás (Véase Anexos 17 y 18).

Una vez que se han abordado los elementos característicos de uno de los fondos más importantes que son manejados en los municipios, se presenta lo que ocurre en las entidades de estudio, para lo cual hemos realizado una serie de entrevistas con los encargados del Ramo 33. Este acercamiento busca conocer el perfil del funcionario municipal y sus experiencias en relación a las acciones de bienestar social. En primera instancia se abordaran los municipios de Tamaulipas, considerando a Tampico y Ciudad Madero, posteriormente, el estado de Nuevo León, San Nicolás de los Garza y General Escobedo.

---

<sup>121</sup> Ley de Coordinación Fiscal. (En línea) [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r33/taportafederales/completos/LEY\\_COORD\\_FISCAL\\_2002.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r33/taportafederales/completos/LEY_COORD_FISCAL_2002.htm).



**Municipio de Tampico.** La unidad administrativa del COPLADEM se encuentra adscrita a la Dirección de Desarrollo Social<sup>122</sup> (DDS), misma que está integrada por tres Subdirecciones; una destinada al Desarrollo Social y Humano; otra exclusivamente al manejo del Programa Oportunidades y, una tercera Subdirección que es la de Desarrollo Social y Urbano.

Dentro de esta última, se manejan los recursos que provienen del Ramo 33, cabe mencionar que un elemento importante que resalta de la DDS, es que cuenta con una cuadrilla de trabajadores para hacer obra pública derivada de la aplicación de los recursos del FAISM. Es de suma importancia que los funcionarios públicos que desarrollen actividades específicas y conozcan la capacidad institucional del municipio, las reglas de operación y la gestión intergubernamental que se tienen que dar para optimizar cada una de las acciones que se emprenden del citado Ramo.

Un hecho que destaca es que el municipio de Tampico ha vivido durante las últimas cuatro administraciones locales, una alternancia política ente el Partido Revolucionario Institucional<sup>123</sup> (PRI) y el Partido Acción Nacional<sup>124</sup> (PAN). Cada uno de ellos, le ha impreso un sello característico en el ejercicio público, por ejemplo son evidentes las prácticas corporativas del PRI en varios de sus programas, a través de sus confederaciones obreras y populares y, por otra parte en el PAN, la tendencia a resolver los problemas considerando al individuo como el eje central para solucionar los asuntos comunitarios. Por ejemplo, con las jornadas del “Día Ciudadano”, que consistieron en llevar a una plaza pública a las autoridades municipales para atender al ciudadano en la problemática que lo afecta en particular, lo anterior coincide con lo investigado por Ward (1999), quien desarrolló una tipología sobre las administraciones locales, señalando que las tecnócratas regularmente se asocian al PAN y, en las que impera los criterios políticos cuyas prácticas corporativas son mas frecuentes en el PRI.

La actual administración de Tampico es del PRI, al igual que la estatal, esta situación facilita en cierta forma las relaciones interinstitucionales e intergubernamentales entre ambos niveles de gobierno, sin embargo son evidentes la falta de continuidad entre los planes de desarrollo de mediano y largo plazo entre una administración municipal y otra, debido a que no hay continuidad en las acciones que se implementan, ya que no se encontraron planes de enlace entre una administración y otra

Lo anterior debido a la falta de continuidad entre gobiernos del mismo partido, lo que muestra que la actuación en lo general, se da por motivos de índole político y no de acuerdo a un desarrollo armónico entre el crecimiento de la ciudad y la participación ciudadana, lo anterior demuestra como es planteado por Cabrero (2004), la ausencia de una visión integral del desarrollo local.

Para corroborar lo anterior, es necesario ver cuáles han sido los propósitos centrales de cada administración. Por ejemplo, la de 1999- 2001 del PRI, el proyecto medular fue el denominado “Mega Proyecto de la Laguna del Carpintero”; la siguiente administración 2002-2004 del PAN, su proyecto central fue de desarrollo turístico del “Canal de la Cortadura”, ambos proyectos

---

<sup>122</sup> Dirección de Desarrollo Social, en lo sucesivo DDS.

<sup>123</sup> Partido Revolucionario Institucional, en lo sucesivo PRI.

<sup>124</sup> Partido Acción Nacional, en lo sucesivo PAN.



quedaron inconclusos. La actual administración del PRI, retoma nuevamente el proyecto de la "Laguna del Carpintero" completamente modificado, ya que pierde su vocación social del espacio, para hacer ahí un centro de convenciones y un complejo comercial.

Lo descrito anteriormente muestra una de muchas características de cómo se han desarrollado las administraciones en el municipio de Tampico, lo que también tiene que ver con las experiencias de los funcionarios municipales, respecto a cómo viven al interior de su unidad administrativa el proceso de descentralización y la toma de decisiones.

Como se mencionó, en el caso de Tampico, el COPLADEM está adscrito a la Subdirección de Desarrollo Social y Urbano, este departamento se encuentra al frente de un funcionario que es ingeniero civil, con un perfil político debido a que participa activamente a través de la (Confederación Nacional Organización Populares) CNOP, órgano dependiente del PRI.

Dicha unidad administrativa, está directamente vinculada con el proceso de planeación del ayuntamiento, ya que tiene una fuerte responsabilidad en la elaboración del plan municipal de desarrollo. Sin embargo de acuerdo a la ENDIM, INDESOL-ENEGI 2001 sobre desarrollo institucional municipal, 35.64% de los responsables de las áreas de planeación permanecen en su cargo menos de un año, en tanto que 52.75% permanece entre uno y tres años. El funcionario del municipio de estudio, manifestó en cuanto a su experiencia en la administración pública lo siguiente:

**No, yo he estado ya en diferentes cargos públicos de la administración, pero sobre todo, todos coinciden con el desarrollo social...empecé en el municipio, luego he estado en el Estado y horita estamos en el municipio. Yo estoy desde el 93 en el municipio (CCM/EN/TT).**

Como se puede ver, dicho funcionario tiene una permanencia que va más allá de los tres años que dura la administración local y se encuentra dentro de ese 4.4% de funcionarios del área de la planeación que tienen más de cinco años de antigüedad, de acuerdo a la encuesta INDESOL-INEGI 2001.

Su departamento se encuentra conformado por las siguientes plazas.

**Yo tengo un asistente que es un coordinador del COPLADEM...este...tengo otro asistente que es el que lleva lo contable, en cuestión de un programa que se llama Hábitat y, tengo otros dos asistentes que son operativos en campo y, tengo un grupo de jóvenes que me ayudan a operar los programas sociales (CCM/EN/TT).**

La administración es lineal y jerárquica, cuando menciona que él tiene ciertos asistentes que no parece que estén adscritos a una unidad administrativa, al contrario lo asisten a él como único experto en el tema de lo que se hace en la Subdirección.

Por otra parte, es evidente el hermetismo con que se maneja la función pública en áreas que tienen que ver con el manejo del presupuesto. Esto se percibe al cuestionar sobre los mecanismos para el suministro de los recursos federales, su respuesta fue que recurriéramos a tesorería, aún cuando manifestó en su momento que hay una persona que lleva lo contable que se maneja en el área.



Respecto a las relaciones interinstitucionales e intergubernamentales para el manejo del Ramo 33 en el municipio, el COPLADEM establece los siguientes nexos. Al respecto expuso lo siguiente:

**Interactúo mucho con la Dirección de Obras Públicas; con el DIF Municipal; también tengo mucho que ver con Tesorería; con el Departamento de Adquisiciones y Compras del Ayuntamiento. Son con las que más tenemos vinculación con el Programa (CCM/EN/TT).**

Respecto a las relaciones intergubernamentales:

**Estamos coordinados respecto al Programa Hábitat, y al Programa del Ramo 20 y al Programa del Ramo 33, estamos coordinados con el COPLADET, que es el Comité para la Planeación para el Estado de Tamaulipas... y en lo federal estamos coordinados con una delegación que está aquí en Victoria, del estado de Tamaulipas (CCM/EN/TT).**

Efectivamente a nivel local, aunque la DDS en el Ayuntamiento, cuenta con una cuadrilla de trabajadores (11 plazas), la obra que se realiza a través del Ramo 33, regularmente se hace en coordinación con la Dirección de Obras Públicas y, parte del diagnóstico social, se da a través del DIF municipal. Este último procedimiento es poco usual, debido a la autonomía con que se supone debe moverse el DIF. A nivel estatal, las relaciones que se establecen son regularmente para coordinarse con el estado en la transferencia de los recursos, y con el gobierno federal es con la Contraloría de la Federación a fin de auditar los recursos que se aplican en ciertas obras. Lo anterior ha sido abordado por Jordana al hacer un estudio comparativo en entre varios países de América Latina cuyos gobiernos son identificados como unitarios y federales, al respecto, menciona "en la práctica se observa casi siempre cierta fragmentación de responsabilidades entre niveles de gobierno dentro de muchas áreas de las políticas públicas. Es casi inevitable, dada la complejidad de la intervención pública en la actualidad." (Jordana, 2002:7).

Aunque la LCF en su Artículo 33 establece aquellas obras que se deberán realizar con los recursos que el municipio recibe, queda supeditada a las condiciones de desarrollo de la localidad, así como a la demanda sobre ciertas acciones. Todo dependerá de las peticiones que hagan los Consejos o Comités Vecinales. En el caso de Tampico, se han realizado las siguientes obras:

**Con respecto al Ramo 33, obviamente sobresalen indiscutiblemente las acciones de la obra pública en pavimentaciones de concreto hidráulico, que aquí en Tampico es una de las demandas prioritarias...y, casi un gran porcentaje va destinado de ese recurso a la acción de pavimentación de concreto hidráulico...guarniciones, tenemos pero es muy poco, la verdad es que el municipio, son muy raras las calles completas que hacen falta de guarniciones y banquetas, son muy raras, deben de haber, existen por ahí, pero están muy graneadas...muy distantes y son poquitas, la gran mayoría de las banquetas que hacen falta en el municipio son lunares, has de cuenta entonces tú dices ¡uta madre!...entonces es más la operación para realizar ese tipo de obras. El año pasado si manejamos algo de guarniciones y banquetas, pero fueron como colonias las más recientes has de cuenta, pero la verdad es que ya no hay tanto en Tampico, porque ya el terreno del municipio está cubierto al 100% (CCM/EN/TT).**

Es de suponer que los funcionarios que se encuentran en estas áreas administrativas responsables de las obras públicas en las zonas marginadas, extrema pobreza, u otras áreas en su municipio, tengan en primera instancia la sensibilidad de la labor que desempeñan, pero



también estén concientes que las acciones públicas deben ser evaluadas para verificar si la implementación del Programa surtió efecto o bien hay que proceder con otro. Respecto a la generación de información para evaluar las acciones en entrevistado expuso lo siguiente:

**....si, si tenemos, contamos obviamente con las colonias, con la población por colonias...este contamos con también con la solicitud de la gente, que interviene mucho en esto y de ahí entonces nosotros vamos valorando que acciones son la que vamos a tomar...Bueno, hacemos un informe de lo que la gente opina de la obra que realizamos, esto es prácticamente lo que tú dices, una evaluación...este... del impacto que estamos generando en la colonia y, ese informe obviamente lo vemos muy positivo de la gran mayoría de la gente.... tenemos simplemente una encuesta de opinión donde la gente nos da su opinión acerca de la obra y, nos firma con el visto bueno (CCM/EN/TT).**

Durante el trabajo de campo, se pudo percatar que las áreas administrativas y operativas del Ayuntamiento, no utilizan alguna metodología para generar la información suficiente a fin de evaluar las acciones y su respectivo impacto, lo que existe es un conteo cuantitativo de las frecuencias de cuanta gente se atendió, cuantas colonias se visitaron, que tipo de acción se realizó, por citar solo algunos casos. Esta información regularmente se suministra a fin de preparar el respectivo informe de gobierno municipal, evento promocional de los logros alcanzados en la administración. Otro de los documentos que se elabora con la información es la cuenta pública, misma que pasa a su revisión por comisiones en el Congreso Estatal para ser aprobada o recibir observaciones en su caso. Esta última acción se ha visto como una evaluación o prueba de fuego para la Administración, ya que si es aprobada significa que las cosas se hicieron bien en lo local.

Lo anterior es muy representativo, si se considera que es la descentralización un medio a través del cual se logran ciertos niveles de eficiencia. Sin embargo, es posible que a nivel local no se concentre la información suficiente y necesaria que permita evaluar las acciones, pareciera que las administraciones actúan con cierta inercia según se presentan los casos. Esta situación es abordada por (Martínez y Ziccardi, 2000; Cabrero, 2003) quienes coinciden en la carencia que tienen los ayuntamientos en materia de evaluación los resultados de su gestión.

Otro de los factores que se involucran con el Ramo 33 y, más concretamente con el FAISM, es que los recursos deben dirigirse a determinadas obras debido a los parámetros de la LCF, sin embargo dichas situación es diferente. Si bien están dirigidos hacia cierta población y obras en lo local, los funcionarios en coordinación con los Comités Vecinales tienen libertad para aplicarlos, en cuanto al tipo de obra y cantidad de recursos, al respecto expuso lo siguiente:

**Lo hemos vivido en la demanda pública, hemos sentido que hay obra, las normas de este programa, de estos recursos etiquetados...bueno, no siento a lo mejor etiquetados no es la palabra, pero bueno, dirigidos hacia cierta población y, hacia cierta población, no nos saca de hacer acciones, que no lo podemos hacer y que si nos demandan obviamente (CCM/EN/TT).**

Como se ha visto hasta este momento, si existe cierta autonomía del gobierno local respecto a los sectores poblacionales y los tipos de obra que más se demandan; no obstante, existe el riesgo de que las obras se realicen sin tener un diagnóstico objetivo, destinándose a aquellas calles y colonias cuyos Comités Vecinales ejerzan mayor influencia política, lo cual impacta para aquellos Comités cuyo perfil sea identificado con algún partido opositor. Esta situación se ha observado en varios municipios del país, ver algunas calles pavimentadas y otras no, sin un



orden que obedezca a un plan de largo plazo, lo cual tiene que ver con el desarrollo urbano ordenado.

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

1.- Aunque existen funcionarios que llevan más de tres años en a la administración local, su permanencia obedece más a reacomodos políticos que a mecanismos en los cuales se evalúen los resultados de su gestión. Es evidente que van de un área a otra según sean las nuevas necesidades de la administración entrante, bien sea local o estatal. La rotación de personal que se presenta en cada cambio de administración, se hace sin considerar si el perfil es el más adecuado para efectuar las funciones del puesto.

2.- Se puede corroborar que los estilos de administrar tienen que ver con la filiación del partido que en su momento lleva las riendas del gobierno local, entre la incorporación de formas gerenciales o tecnocráticas (regularmente implementadas por el PAN) y las tradicionales con orientación política, como las del (PRI). En el caso de Tampico, es evidente que tenemos un estilo tradicional de administrar.

3.- Los recursos que provienen del FAISM, aunque se dice que están etiquetados, los gobiernos locales tienen la libertad y autonomía para aplicarlos, según sean sus necesidades más apremiantes.

4.- La aplicación de recursos, no obedece a un diagnóstico o un plan de largo plazo, sino a la demanda ciudadana a través de la participación institucional de los Comités Vecinales, formados mediante la inducción del gobierno local.

5.- Por otra parte, no se genera información suficiente que permita evaluar las acciones y los cambios en las condiciones de vida de la población beneficiada.

6.- Lo anterior hace ver que la descentralización de funciones y recursos a través de las transferencias condicionadas hacia los gobiernos locales, no garantiza o al menos no se sabe, que sea el mecanismo más eficaz para atender el desarrollo social en los municipios, debido a que se actúa de manera inercial por las disposiciones dictadas desde el centro.

**Municipio de Ciudad Madero**, Tamaulipas. Localidad conurbada con Tampico y Altamira en el sur del estado. Como producto de esta situación, su dinámica es particular y comparten algunas problemáticas comunes, como transporte; el suministro de agua; seguridad pública; manejo de residuos sólidos entre otros.

En el municipio ha existido una fuerte influencia de la actividad petrolera. Por otra parte el corporativismo sindical hizo de la localidad, una entidad controlada casi en su totalidad. Tal situación cambió a inicios de los años noventas cuando se presentan reacomodos en el ejercicio del poder desde el centro.



Los cambios generaron que el ayuntamiento fuera por varias administraciones manejado por el Partido de la Revolución Democrática<sup>125</sup> (PRD), partido de oposición al partido oficial del Estado, que siempre ha sido de extracción priista. Cabe hacer mención que dicha filiación no ha sido producto de un proceso de maduración ideológica, más bien, se entendió como una reacción contra el partido oficial producto del golpe político hacia el sindicato petrolero y su líder de ese momento.

En este sentido y después de cuatro administraciones manejadas por el PRD, en la última elección para el período de gobierno 2004-2007, el ayuntamiento fue recuperado por el PRI. Este es el contexto que rodea a los funcionarios municipales entrevistados para conocer cuál es estado y la experiencia que han tenido del proceso de descentralización y, la función pública para atender el bienestar social. Se entrevistó a los funcionarios dedicados al manejo de los recursos y las obras que se efectúan, producto de las transferencias condicionadas del FAISM, mismas que se analizarán a continuación.

La entidad municipal que maneja los recursos que provienen del FAISM, ésta adscrita a la Secretaría de Participación Ciudadana, en este sentido el COPLADEM tiene poco que ver con las Secretaría de Desarrollo Social del municipio. El Departamento es manejado de manera lineal y jerárquica y, para la mayoría de quienes lo integran es su primera experiencia en la administración pública municipal. Aunque no cuenta con ninguna cuadrilla de trabajadores para hacer la obra con los fondos del Ramo, ésta se hace a través de la Secretaría de Obras Públicas. Cuando al funcionario se le preguntó cómo se encuentra conformado su Departamento y cuáles son las funciones de mayor dificultad, al respecto comentó lo siguiente:

**Orita estamos trabajando aproximadamente unas cinco gentes. Es el Subdirector; dos auxiliares administrativos y dos operadores de campo. Las de mayor grado de dificultad... bueno pues todo va de la mano. Lógico primero que nada tienes que ver que éste es un recurso federal y está destinado para los problemas marginales... entonces,... tienes que checar que la colonia realmente necesite el apoyo, porque no se lo puedes dar a cualquier colonia... .. entonces ya detectando, se hacen las propuestas, se levantan medidas y todo esto y, se manda a autorización, si las autorizan pues ya se llevan a cabo y ya, después de ahí, pues ya vienen lo que son hacer los expedientes, actas y todo (CCM/EN/MT).**

El trabajo que se realiza, es principalmente para hacer la gestión y la aplicación de los recursos del fondo, pero en ningún momento se plantea la posibilidad de generar información suficiente que permita en su momento evaluar tanto el proceso, como el impacto de la obra en la calidad de vida de los beneficiarios.

Aunque se tiene el conocimiento de que dichos recursos provienen de la federación, las relaciones intergubernamentales que se establecen están más dirigidas hacia el gobierno estatal por ser el órgano gubernamental más cercano; las relaciones al interior son más frecuentes con la Tesorería, Presidencia Municipal y Obras Públicas Municipales.

Respecto al conocimiento básico de los componentes del Ramo 33, existe un conocimiento básico del contenido, origen y objetivo del mismo y se actúa con cierta inercia respecto a que son recursos que provienen de la federación para atender a la población marginada, pero no se

---

<sup>125</sup> Partido de la Revolución Democrática, en lo sucesivo PRD.



sabe que este proceso es resultado en primera instancia de una negociación para redistribuir los recursos a las entidades federativas y municipios. Respecto al manejo, expresó lo siguiente:

**Si apoyamos lo que es... este, infraestructura educativa, la básica y también se apoya a lo que son este...guarniciones, banquetas, drenaje, pavimentación y, alumbrado público. Lo que es infraestructura educativa es... ¡No, para salud no! O sea, lo que es Ramo 33 no es apoyo, lo que es infraestructura educativa, no importa el tipo de colonia, siempre y cuando la escuela sea federal (CCM/EN/MT).**

Otro funcionario que maneja el Ramo expuso, la fuerte carga política que hay en la asignación de las obras, además de limitarse a algunos rubros en particular, de las cuales algunas no están enunciadas en el Artículo 33 de la LCF, como es el caso de la impermeabilización y mantenimiento de baños y letrinas para escuelas. Quedando en un segundo plano los trabajos de pavimentación, guarniciones banquetas, al respecto se mencionó lo siguiente:

**No, el Ramo 33, es independiente de todos los programas, tanto estatales como municipales, el Ramo 33 por las mismas características que son recursos federales, son recursos intocables, se tienen que repartir en el contexto de cuatro rubros: impermeabilización en las escuelas...no equipo a las escuelas... baños, reparaciones de baños, o hacer baños; algunas veces estas preocupaciones, no siempre, depende del manejo político y necesidades de cómo se manejen las cosas, la pavimentación no es un rubro que sea obligatorio por parte del Ramo 33. Lo obligatorio es luminarias -no la instalación- mantenimiento a escuelas, -sólo impermeabilización y baños- guarniciones y banquetas (CCM/EN2/MT).**

El funcionario expone, por ejemplo, la posibilidad de dirigir los recursos hacia las colonias que más lo necesiten, aunque expresa que los recursos vienen etiquetados, ellos tienen la posibilidad de incidir en lo local en cuanto al tipo de obra y la colonia. Lo anterior desde luego, pulveriza los recursos debido a que muchos municipios presentan un desorden en cuanto al desarrollo urbano.

**Bueno el recurso si es federal y vienen etiquetados para las colonias más marginales, inclusive horita venimos y vemos que si vienen por medio de SEDESOL, igual y vienen más de arriba, pero, o sea... pero también nosotros por así decir, si uno sabe que son 7 colonias de las que están permitidas y, una tiene más necesidad que otra, uno si puede, o sea agarra la solicitud de otra. No se porque se inunda más, los niños requieren de banquetas porque no pueden salir de sus casas, uno si puede tomar la solicitud de esta colonia, si ésta no tiene tanta necesidad (CCM/EN/MT).**

Como se observa, el manejo político es importante en cuanto a cómo desde lo local se pueden dirigir las obras hacia los sectores o comunidades que haya o estén apoyando las acciones de la administración en curso. Además los mecanismos de participación ciudadana son el resultado de la aplicación de las reglas de operación, en este sentido el COPLADEM, puede inducir o intervenir al formar un Comité de Obra. Ya que si no hay un comité estas últimas no se llevan a cabo.

Los requerimientos que marca la Ley son explícitos y, de alguna manera buscan inducir a la comunidad a participar en cuanto a las obras que se realizan. Sin embargo es evidente que gran parte de los Comités de Obras son formados o de alguna manera se fomenta su conformación por parte de los funcionarios municipales. Lo anterior le resta autonomía y capacidad de organización a la ciudadanía. Al respecto, se encontró lo siguiente:



Son Comités de Obra, los Consejos Vecinales es independiente. Si se puede si se firma el Consejo, pero si ya se tiene el Consejo pues ya, pero tiene que haber un Comité de obra si no, no se le da seguimiento a la obra....Tienes un Comité conformado por cerca de... tienen que ser mínimo número de beneficiarios de la calle o de la colonia donde se va hacer la obra. Entonces tiene que ser un mínimo de 25 gentes de los que se conforma el Comité, que tienen que ser de los que se van a beneficiar de los que están cerca de ahí. ...De ahí se eligen seis personas que es el Presidente, un Secretario, un Tesorero, el Vocal de Control y Vigilancia; Segundo Vocal y tercer vocal (CCM/EN/MT).

Actualmente en Ciudad Madero existe un determinado número de Comités, el entrevistado indicó que:

Son 26 obras que se van a realizar este año, pero de un Comité que es la obra diez, que es alumbrado, son 30 colonias dentro de esa obra. Entonces ahí se hacen 30 Comités por las 30 colonias que se van a beneficiar del alumbrado público. Entonces prácticamente son 55 Comités los que tenemos, o sea 25 más los 30 de alumbrado (CCM/EN/MT).

Al respecto, el Artículo 33 de la LCF enuncia el promover la participación de las comunidades beneficiarias, en cuanto al destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones a realizar. Lo anterior después de haber hecho del conocimiento a los habitantes de los montos que recibirán, las obras y acciones a realizar, así como la ubicación, las metas y los beneficiarios.

Se ha hecho habitual informar a los habitantes al término de cada ejercicio sobre los resultados de los logros alcanzados. Esto se hace a través de la integración de expedientes, mismos que son archivados para ser enviados al estado y la SEDESOL, en caso de que ésta requiera cierta información. Pero no existe la aplicación de un instrumento o un programa que permita evaluar con una metodología precisa, el impacto en cuanto al cambio en las condiciones de vida de la población, o bien, en cuanto a sí la función gubernamental alcanzó los objetivos propuestos.

La falta de una evaluación metódica refuerza la idea de la actuación de la función pública, sin elementos objetivos de peso que permitan además de la evaluación, el partir de un diagnóstico previo para verificar las necesidades reales de la comunidad. Regularmente la detección de necesidades, provienen de las demandas que los candidatos recopilaron en las respectivas campañas. Lo que en el mejor de los casos, si se hizo de manera sistematizada, permitirá tener una idea de las condiciones que guardan ciertos sectores económicos y sociales.

Otro de los elementos que impactan la eficiencia en la función pública municipal, en cuanto a la aplicación de los recursos que provienen del FAISM, es que muchos vienen etiquetados, lo que hace suponer la necesidad de que el funcionario municipal ejerza cierta influencia, a fin de canalizarlos según las presiones políticas, donde las necesidades de la colonia pasan a un segundo plano. Al respecto se mencionó lo siguiente:

Bien... esto de que los recursos vienen etiquetados, quizás haya un error, se llaman etiquetados pero no vienen etiquetados; los etiquetamos nosotros, no vienen etiquetados desde el centro. Te voy a explicar el proceso,...para empezar, los programas...los diferentes programas, pero concretamente a los tres programas vienen desde el presupuesto de egresos. El presupuesto de egresos es el que determina la cantidad asignada para cada uno de los proyectos y de los planes, por lo tanto ni el presidente mete las manos, lo hemos visto ahora como entre los dos



poderes traían para arriba y para abajo al presidente. Hay fórmulas, hay parámetros (CCM/EN2/MT).

Aún más, sobre la descentralización de recursos, su presupuestación y, la autonomía local, se encontró que:

Nosotros los etiquetamos, en base a necesidades, el mismo proceso que se hace a nivel nacional se hace aquí, en base a las necesidades que se diagnosticaron en las campañas, en las reuniones desde el punto de vista del conocimiento de las necesidades sociales, de quienes integran el ayuntamiento, pero la primer pregunta, nosotros no etiquetamos, nosotros decimos. Bueno en la primera reunión que tuvimos en el Sector Miramar, allá por el norte, vimos que hay muchas necesidades, nosotros estamos trabajando con un año atrás, así es como se trabaja horita, estamos recepcionando todas las necesidades de todas las colonias que vienen y nos visitan para esto, vienen esos recursos, ya que llegan del gobierno federal, el gobierno del estado también hace lo mismo (CCM/EN2/MT).

Aunque los fondos, que se distribuyen representan una parte significativa de los ingresos totales del ayuntamiento, éstos son insuficientes, por lo que además de la fuerte dependencia que existe de los mismos, queda claro que difícilmente las administraciones locales podrán hacer frente a sus compromisos, máxime si no generan los ingresos necesarios para efectuar los planes y programas de manera independiente.

No, definitivamente hacen falta más y, hacen falta más en cualquiera de los ámbitos. A nivel nacional las necesidades, son muchas y en todos los municipios y, en todos los estados son insuficientes los recursos. En este caso concretamente, son insuficientes los recursos que llegan para el Ramo 33, independientemente de la finalidad, la gente quiere alumbrado, la gente quiere escuelas dignas, la gente quiere banquetas, quiere drenaje, canales... y muchas cosas más (CCM/EN2/MT).

Son pocos los funcionarios públicos en el plano municipal que conocen con claridad a que se refieren los procesos de descentralización y cuáles son sus objetivos, ya que si bien es cierto uno de estos es eficientar la función pública.

En cuanto al municipio de Ciudad Madero, se puede resumir que:

1.- Respecto a la permanencia de los funcionarios en el puesto, es evidente que para muchos de ellos, es su primera experiencia en el campo de la administración pública. Más aún, las condiciones de cambio que se presentan cada tres años, incorpora nuevos funcionarios al manejo de las funciones que tienen que ver con los programas de largo plazo, restando eficiencia a las mismas acciones debido a que se pierde la experiencia que el funcionario acumuló en los tres años de ejercicio. Lo anterior ha sido abordado por Cabrero, quien señala que "las instituciones de gobierno municipal tienden a ser frágiles e incluso muy volátiles como el en caso de México, país en el que los periodos de 3 años de gobierno sin reelección inmediata dan una visión muy limitada en el horizonte de tiempo a los actores políticos y sociales. Esta realidad genera una dificultad estructural importante para construir redes de política pública estables y sostenibles en el tiempo" (Cabrero; 2003b:30).

2.- Para el caso de los funcionarios que manejan el FAISM en Ciudad Madero, el aspecto político adquiere relevancia para la toma de decisiones, lo cual le da un elemento característico en cuanto a las formas de llevar a cabo la administración local. Lo anterior se fortalece respecto



a la tipología desarrollada por Ward (1999), respecto a las administraciones que actúan con criterios políticos en la toma de decisiones.

3.- Aunque se ha mencionado que los recursos del Ramo 33 vienen etiquetados, dicho estatus no limita a las administraciones locales, ya que han manifestado que se utilizan según sean las condiciones políticas y, operativas reales para aplicar los recursos.

4.- La información que genera la entidad que instrumenta los recursos del FAISM, no proviene de un diagnóstico objetivo, ni incluye una evaluación de impacto o del proceso de gestión de los recursos. Por lo que las acciones y funciones que se desprenden de la aplicación de dichos fondos, se dan en función a las reglas operativas dictadas desde el centro.

5.- No se genera la información suficiente que permita en su momento evaluar las acciones y los cambios en las condiciones de vida de la población beneficiada.

**San Nicolás de los Garza, Nuevo León.** La entidad municipal que maneja los recursos que provienen del Ramo 33, está adscrita a la Dirección de Obras Pública y Desarrollo Urbano y es manejada por el Director de Concursos, Precios Unitarios y Normatividad, del ayuntamiento. El municipio es considerado como urbano, con un perfil muy homogéneo debido a que se encuentra cubierto casi en su totalidad en la cobertura de los servicios básicos e infraestructura municipal. Sin embargo dadas las condiciones orográficas, el municipio capta gran cantidad de agua producto de las precipitaciones pluviales, lo que ha ocasionado severas inundaciones por la carencia de sistemas de desagüe mediante canales pluviales adecuados.

Aunque el municipio tiene pocas carencias en infraestructura urbana, el no contar con un sistema de drenaje o canales adecuados, hace evidente el riesgo a la integridad física y patrimonial de los habitantes de la comunidad.

En esta localidad se tuvieron varias entrevistas con diversos funcionarios municipales para conocer su experiencia en el proceso de descentralización de funciones administrativas, así como cuáles han sido sus prioridades en las acciones que han emprendido, considerando que los recursos que provienen del Ramo 33, concretamente del FAISM, abren la posibilidad a que los ayuntamientos puedan realizar obras de infraestructura social en sus espacios.

Los principales elementos a considerar son el perfil y la experiencia de quien maneja el departamento a través del cual se canalizan los recursos del Ramo. El funcionario manifestó ser ingeniero de profesión vinculado en su ejercicio profesional tanto a la administración pública como al sector de la construcción, al respecto comentó lo siguiente:

**Así es, he trabajado antes aquí mismo en San Nicolás en el 83-85, y luego en el municipio de Cadereyta también, estuvimos trabajando allá en el 92-93 y, luego otra vez aquí en San Nicolás....en cuanto a la administración pública y por fuera en lo relacionado con la construcción (CCM/ENT/SNG).**

Como se comentó, es importante que los funcionarios municipales hayan tenido experiencia previa en el campo donde se desarrollan debido al corto tiempo de las administraciones locales en cuanto a tiempo, con ello se puede considerar que existe cierta sensibilización del área que se va a manejar.



En esta Dirección que es la de concursos tenemos seis plazas, horita nada más tenemos cuatro gentes asignadas y nos apoyamos mucho en lo que es Obras Públicas, porque de ahí nace el departamento, nosotros ponemos la planeación de lo que podemos hacer, de ahí nace en realidad lo del campo, y ya sería lo de topografía, lo de las medidas, todo lo que se tenga que hacer y ya nosotros integramos el expediente (CCM/ENT/SNG).

De acuerdo a las normas para el manejo de los recursos del Ramo, debe existir una coordinación entre las dependencias municipales, a fin de distribuir las responsabilidades según sean las funciones de cada área. Al respecto el entrevistado comentó lo siguiente:

Con las dependencias municipales pues, con Obras Públicas, con Promoción y Proyectos, con Desarrollo Urbano, con Servicios Públicos, interactúo mucho con la Función Pública por lo normativo, y con Tesorería para todo lo que son los pagos y, contabilidades y saldos de programas (CCM/ENT/SNG).

Las entidades básicas en el manejo de los recursos son la de obras públicas, tesorería y las áreas de concertación social o desarrollo social. Con respecto a las relaciones que se establecen con el gobierno federal con las siguientes entidades se mencionó que:

Con las federales, aquí tenemos contacto con agua y drenaje, con CFE, luego ya vienen Telmex, Avantel y todas las que dan servicio también a la comunidad. Y también tenemos contacto con lo de sistemas de caminos para lo de los pavimentos con la Comisión Nacional del Agua, para ver lo de las inversiones en cuanto a los desarrollos que nos cruzan (CCM/ENT/SNG).

Destaca que el funcionario no hace mención a las relaciones que se establecen con el gobierno del estado, o bien con alguna entidad de la administración federal, tal vez por encontrarse en un área operativa, en la que se instrumentan las obras. Respecto al diagnóstico general que hace en cuanto a cómo se encuentra el municipio, indicó lo siguiente:

El municipio ha tenido un crecimiento sostenido desde hace mucho tiempo, entonces ese crecimiento ha dado pie a que ya no se tengan las principales carencias de agua, drenaje, pavimento y luz. Horita tenemos completamente agua, y drenaje con todos los servicios a todos los habitantes, ahora nos falta la rehabilitación de pavimentos, porque son pavimentos muy antiguos también, o en algunas colonias nos hacen falta los pavimentos de concretos también. Pero sobre eso estamos trabajando, que serían núcleos bien específicos, o sea, ni colonia entera, serían calles las que nos hace falta darles ese servicio, pero en realidad esta completamente la urbanización, casi está en su totalidad construido (CCM/ENT/SNG).

Es importante ver cual es el estado que guarda el municipio respecto a las carencias de infraestructura básica, debido a que estos recursos son para atender dicha necesidad. Aunque podemos decir que existe una fisonomía muy homogénea del espacio, si se presentan algunos rezagos principalmente en la infraestructura educativa, ya que es evidente el deterioro que registran algunos planteles, además de la carencia de los canales pluviales mencionados con anterioridad.

Con respecto a la participación ciudadana para la realización de las obras, en el caso del municipio, éste trabaja mediante un consejo de obra pública municipal a quien se le presentan las obras y decide la viabilidad de su realización.



Ese fondo horita como se está manejando en esta administración, se está trabajando a través de un consejo de obra pública de desarrollo, entonces ese consejo que está integrado como por 260 gentes. Horita el consejo, es a quien se le proponen las obras, ellos nos las avalan y ya se hacen, después las obras en determinados lugares, tanto del Ramo 33, como el de vida digna y los fondos descentralizados. Todos tienen el mismo tratamiento (CCM/ENT/SNG).

El Consejo recibe las propuestas una vez que los comités vecinales han hechos sus respectivas solicitudes a través de la oficina receptora que trabaja en la conformación de los mismos. Este proceso específico que es muy particular en el municipio, y ha generado algunas dificultades, como nos las explica nuestro entrevistado:

Problema, yo creo que en lo administrativo, que a nosotros a lo mejor la gente presiona mucho, porque cuando hacen la petición y la aprueban, ya la quieren tener cuanto antes, y los resultados en cuanto a que tienes que meter el expediente técnico, tienes que esperar a que lleguen los recursos, luego que los aprueben, luego todavía concursarlos, entonces si pasa un buen tiempo. Entonces a lo mejor ese es el único problema que pudiéramos tener. Que como decirle a la gente que eso es a fuerzas, ¡verdad! Nos lo marca la normativa tanto a nivel federal como a nivel estatal, inclusive también las políticas tienen sus tiempos de ejecución y que muchas veces la gente no lo entiende. Más sin embargo tienes que cumplir (CCM/ENT/SNG).

Aunque menciona que estos problemas están relacionados con los procesos y los tiempos administrativos, también el que las obras pasen por un Consejo viene a contribuir con la ampliación de los tiempos; sin embargo, dicha forma de organización puede favorecer al enlace entre una administración y otra, así como a la ejecución de obras de largo plazo. Respecto a la prioridad de las obras, el funcionario expresó lo siguiente:

Las prioridades aquí en el municipio, ahora son los arroyos, cuando hay época de lluvia aquí desgraciadamente captamos las aguas que vienen de otros municipios que están conurbados con nosotros, entonces eso nos causa mucho destrozo, entonces nos estamos dedicando también a las obras de drenaje pluvial, ya tenemos contemplado, agua, drenaje y pavimento, entonces como le decía, entonces lo pluvial está en treinta, cuarenta por ciento de inversión en el municipio. Entonces estamos contemplando una fuerte inversión es eso, y ahora en la nueva administración estamos tratando lo de la vialidad, la mejora de vialidad. Pero los recursos del Ramo 33 que son de infraestructura son para agua y drenaje pluvial y pavimentos que es lo que le mencionaba que es lo que nos hace falta, o rehabilitaciones de pavimentos anteriores. Y de los fondos descentralizados le estamos dando mucha importancia a la vialidad, a que los mismos vecinos vean que es más fluido su movimiento interno dentro del municipio no sólo a los que pasen, queremos darles prioridad a los mismos habitantes, no sólo a los que pasan de un municipio a otro (CCM/ENT/SNG).

De las prioridades que se mencionan, sobresalen el drenaje pluvial y pavimentación. La relación que se establece para la conformación de las obras, pueden ser mediante la conformación de un comité, o bien mediante la petición que un ciudadano pueda hacer. Al respecto se comentó lo siguiente:

La relación con ellos, aquí la petición se inicia desde que la hace un vecino, aquí hay un programa que se llama CIAC (Centro Integral de Atención Ciudadana). Que es el que maneja todas las peticiones o quejas de los vecinos hacia la administración o su gobierno, entonces nosotros tenemos la obligación de darle seguimiento a cada petición que llega, ya sea por vía telefónica o por vía escrita o que se presenten aquí y te firman la petición o el ayuntamiento va a las colonias lo que se llama el "Programa Línea Directa" y ahí recogen



peticiones directamente el alcalde y los funcionarios, y con esas peticiones se le da seguimiento y se van haciendo todas las peticiones de obras o de quejas de vecinos. En ese aspecto, si nosotros hicimos la petición, como le digo, está formado el consejo, lo acabamos de integrar el año pasado cuando entro la presente administración, y de ahí ya se van formando las posibles ideas de todo lo que son las obras (CCM/ENT/SNG).

Por otra parte, el seguimiento de las obras puede partir de la conformación de un comité expresamente formado para la realización de alguna obra o basta con que la elabore un ciudadano para que ésta sea analizada por el Consejo a fin de verificar su viabilidad. Ello podría tener algunos elementos a favor, como el que las obras obedezcan a un programa de desarrollo urbano integral, aunque si en dicho Consejo imperan los intereses de índole políticos, las obras que se realicen desvirtuarán con toda seguridad la función pública en beneficio de los grupos más marginados.

Con ello se crea un filtro para la asignación de las obras, en las que una vez asignada se inicia mayor contacto con el comité de obra local para dar un mayor dinamismo a la participación comunitaria institucional. Al respecto mencionó lo siguiente:

Es un solo Consejo para todo de desarrollo de obra en el municipio, pero aparte para cada obra se forma un Comité, que está formado por medio de representantes del consejo de determinada área, más los vecinos del lugar, que son al final de cuentas los que nos vigilan la ejecución de los trabajos. Entonces si hay mucha participación ciudadana, inclusive hasta en el proyecto cuando se les va a explicar, pues ellos también participan, entonces diseminan completamente todas las dudas, se les disipan y aparte ellos a veces proponen cosas buenas, porque también hay ingenieros viviendo en las colonias ¡verdad!, no es o son zonas marginadas necesariamente de gente que no está educada, pero todos tienen mucha comunicación aquí (CCM/ENT/SNG).

Es evidente que en los mecanismos de participación ciudadana, el ayuntamiento tiene una fuerte influencia, ya que participa abiertamente tanto en su conformación como en lograr los consensos para la realización de las obras. Respecto a los mecanismos de evaluación, expuso lo siguiente:

En esta administración, estamos evaluando, nos hicieron varias observaciones en los años pasados, y entonces de cada observación que te van haciendo cuando te revisan pues, tú vas mejorando tu proceso tanto desde ejecución, proyectos y etc. Horita estamos en el período de evaluación de lo del año pasado, lo evaluamos con qué, con el mismo Consejo ¡verdad!, pues... fue rápida la inversión, hubo molestias, cuál fue el inconveniente o el problema que se presentó, pero apenas estamos en ese proceso porque estamos iniciando las obras, de las que hemos terminado, pues tenemos en determinado momento el visto bueno de ellos, porque nos envían una acta de entrega de obra, en la que ellos están satisfechos (CCM/ENT/SNG).

Aunque no instrumentan una metodología para evaluar el impacto de la obra en la comunidad, es importante resaltar que se evalúan las obras terminadas para mejorar el proceso o la forma como se realizaron, sin embargo es el mismo Consejo el que lo hace, lo cual le puede restar objetividad a la misma, si es que éste actúa con intereses de índole político.

Otro de los puntos que mucho se discuten, tiene que ver con la idea de que dichos recursos vienen etiquetados hacia ciertas obras específicas, lo cual le resta autonomía a los ayuntamientos en el destino de las obras a ejecutar, al respecto, comentó lo siguiente:



**No, no... no necesariamente eso es normativo, al final de cuentas es nada mas para llenar pura papelería, o sea, a nosotros lo etiquetado, lo que se refiere es en cuanto a las obras que puedes ejercer nada mas, no tanto en cuanto a como distribuirlo dentro de una obra, en realidad son los formatos los que te piden todo ese tipo de información pero, en realidad es puro administrativo, no nos resta nada de autonomía (CCM/ENT/SNG).**

Aunque la mayoría de los entrevistados que manejan los recursos del Ramo 33 han expresado que este concepto no les resta autonomía en cuanto a su asignación, si es evidente que los montos son insuficientes a fin de cubrir todas las necesidades que se tienen en lo local. De esta situación mencionó lo siguiente:

**Definitivamente no, siempre hay mucha necesidad de inversión, los recursos del Ramo 33 se quedan cortos, en realidad para mi manera de ver son muy pocos los recursos que llegan en cuanto a obra pública, son como de 7, u 8 millones de pesos anuales (CCM/ENT/SNG).**

De acuerdo a las necesidades, aún siendo un municipio con estándares de vida muy positivos, los recursos que se destinan a través del Ramo 33 no son suficientes por lo que dicha entidad tiene que recurrir otras fuentes de financiamiento.

En resumen, el municipio de San Nicolás de los Garza, se distingue por:

- 1.- Es evidente que los funcionarios municipales que manejan los recursos del Ramo, cuentan con experiencia dentro de la administración pública, así como en el sector privado; esta entidad gubernamental está adscrita a la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- 2.- Debido a la naturaleza partidista de la administración local, se hace evidente que se fomenta mas la acción de gobierno hacia el ciudadano en lo individual a través de ciertos programas, limitando con ello la participación colectiva. Lo anterior ha sido abordado por Ward (1999) respecto a las administraciones de corte técnico.
- 3.- Aunque se ha mencionado que los recursos del Ramo 33 vienen etiquetados, la situación no limita a la administración, ya que éstos se utilizan según sean las necesidades y las decisiones que se tomen por parte del Consejo y del ayuntamiento. Lo anterior tiene que ver con las capacidades desarrolladas por la administración en materia de modernización bien sea por sistemas de gobierno electrónico o como lo plantea Cabrero (2003b) mente sistemas de calidad; de planeación estratégica, o por indicadores de gestión y resultados, tal es el caso de la administración de San Nicolás de los Garza, que cuenta con procesos certificados a través de la norma ISO.
- 4.- El mecanismo para la toma de decisiones respecto a cuales son las obras que se desarrollarán dentro del municipio, depende de los criterios que se tomen en un Consejo Municipal conformado por cerca de 260 miembros. Esta situación es muy específica del municipio, lo cual puede generar el desarrollo urbano más integral, pero posteriormente inhibir la participación colectiva de los ciudadanos.
- 5.- El monto de los recursos, según se ha expuesto, son insuficientes para atender con ellos las necesidades de infraestructura básica del municipio.



6.- La administración muestra una preocupación por desarrollar mecanismos de evaluación de las acciones emprendidas; éstas se hacen a través de una organización institucional.

**Municipio General Escobedo, Nuevo León.** Éste se encuentra dentro de la denominada AMM, tiene un perfil de semiurbano, ya que aún reporta actividades sectoriales rurales; además cuenta con un crecimiento dinámico del sector industrial. Por otro lado, es una de las localidades más grandes del estado; presenta un incremento de la población producto de las migraciones que llegan en busca de empleo, así como por el crecimiento natural de la misma.

La movilidad poblacional que se suscita en la zona, acarrea problemas en la planeación y el desarrollo armónico del municipio; la demanda de servicios e infraestructura básica rebasa continuamente la capacidad de respuesta que tiene el ayuntamiento.

Sobre este tema, se tuvo un encuentro con varias autoridades municipales del área del desarrollo social, a fin de conocer cuales han sido las experiencias sobre el manejo de los recursos del Ramo 33. La entidad se encuentra adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social y es apoyada desde la presidencia municipal; se entrevistó a la persona que funge como asesor de la presidenta municipal, quien comentó sus actividades:

Soy Contador y asesor de la ciudadana presidenta municipal y básicamente estoy en el área de desarrollo social horita, apoyando a la vez a la Secretaría de Desarrollo Social. Básicamente en la áreas administrativas y financieras. No tengo ninguna gente a mi cargo. Y respecto al manejo del Ramo 33 estamos cumpliendo con toda la normativa (CCM/ENT/GE).

Con respecto a la población, el entrevistado expresó:

Bueno el recurso siempre es insuficiente en el municipio, nunca se completa, desafortunadamente, aquí en el municipio de Escobedo es un municipio receptor de gente de muchas partes del país, que se asientan a veces en lugares irregulares, que el día de mañana a partir de que se aplica o de que habitan en esas zonas irregulares empieza la necesidad de la introducción de servicios básicos, y nunca estamos acabando aquí, nunca acabamos, por qué, porque somos de los municipios más grandes de Nuevo León, y es uno de los municipios donde se está recibiendo a todo tipo de gente (CCM/ENT/GE).

El funcionario indicó que cumple con toda la normativa en cuanto a la operación de los recursos que provienen del Ramo 33 y considera que los recursos se aplican en las colonias que más lo necesitan, así como al apoyo de becas a estudiantes.

Estamos tratando de cumplir al 100% y creo que lo hemos logrado, cumplir con la normativa que marca el manual de procedimientos del Ramo 33, planeando y aplicando esos recursos en cada uno de los puntos que nos marcan, como es el de infraestructura básica, al más necesitado en las colonias y el apoyo a becas a las personas que obtienen sus buenos grados de estudios o de nivel (CCM/ENT/GE).

Es evidente que lo que marca la normativa no garantiza que los recursos asignados al ayuntamiento sean suficientes para atender sus necesidades, más si se trata de un municipio donde se presenta una creciente demanda de servicios públicos.



Es insuficiente el recurso, sí, porque nunca completas, falta mucha infraestructura en esas partes, año con año, he verificado yo, la aplicación de esos recursos y ha sido muy buena y correcta, sin embargo no alcanzan. La ministración de recursos te llega de manera mensual, en el fondo 3 del Ramo 33 ha sido de una manera muy transparente. Ha sido a cargo de los Comités Vecinales, a través del área de Concertación Social en donde se ha investigado, se ha cultivado, se ha hecho la aplicación de esos recursos de tal manera que la más urgente es a donde más se aplica (CCM/ENT/GE).

Es factible que los recursos que les llegan vía aportaciones resulten insuficientes si se tiene una creciente demanda de servicios públicos producto del crecimiento de la población; el ayuntamiento no capta los recursos suficientes que les permita ser más autónomos a fin de incidir en la mejora de las condiciones de vida de la población. Respecto a las prioridades y destino de los fondos, el funcionario expresó:

Para nosotros ha sido la introducción de drenaje y luego le puede seguir la pavimentación y el alumbrado público, es para lo que más se ha utilizado (CCM/ENT/GE).

Para el municipio las prioridades son aquellas asociadas con el desarrollo urbano a través de la introducción de la infraestructura básica, el mecanismo es el que se expresa en las reglas de operación y la LCF, la cual establece que los recursos se asignen mediante la participación de la comunidad en las obras. También es importante el estado de la manera en que se han manejado los recursos.

La experiencia con esos recursos, pues tienes que planear muy bien, por lo mismo que la ministración es mes a mes, tiene que pasar por cabildo, tiene que aprobarla en consejo, tiene que aprobarlo los vecinos, entonces eso se lleva tiempo, y en ocasiones se empieza a concursar el mes de marzo o abril y en lo que inicia el fallo pues a veces se tarda un poquito más. Pero por la experiencia de los contratistas que han estado concursando título aquí, tenemos contratistas con amplia trayectoria, se ha podido cumplir en cabal tiempo (CCM/ENT/GE).

Además del manejo que se hace de los recursos y la dinámica que se establece con los comités vecinales, es importante considerar que el ayuntamiento cuenta con una Contraloría Interna que es el órgano encargado de vigilar el cabal cumplimiento y transparencia de la operación de la obra social.

Sí, básicamente se hace el análisis, se hacen estudios, se hacen concertaciones con los vecinos para ver que el impacto sea al 100%, Aquí lo que buscamos es que el municipio quede bien con sus vecinos. Principalmente el objetivo del municipio, hacia los vecinos es que ese impacto de esa obra le sirva de por vida, le sirva bastante. Si...no que se hagan las obras que el día de mañana tengamos que construir otra porque ya no sirvió, pero si hemos tenido resultados buenos. En los concursos, con los contratistas y, con los vecinos. Todo esto aunado a la labor de la contraloría,...porque tenemos una contraloría interna, porque ellos están checando desde que inicia la obra hasta, sale un ganador y hasta que termina de realizarse la obra (CCM/ENT/GE).

La evaluación se hace para verificar el proceso y poder corregir en su momento las acciones que no hayan sido consideradas como aceptadas, de acuerdo a los estándares establecidos por la administración local.



La contraloría como es interna es un órgano que le reporta directamente a la alcaldesa y ya se toman decisiones, en dado caso que hayan situaciones que corregir pues, ya se toman las decisiones que convengan. Básicamente como es interno aquí se queda, después vienen a revisarnos por parte de la Contraloría Mayor de Hacienda que es el órgano fiscalizador que nos corresponde para que nos supervisen. Ellos van directamente con la contraloría, al área de Obras Públicas a verificar cada una de las obras que se están llevando a cabo.

Otro de los aspectos que se han venido observando e investigando es el relacionado a que los recursos vienen etiquetados, lo cual se percibe como un mecanismo que limita de manera significativa las capacidades de decisión de los espacios locales, al respecto el entrevistado comentó lo siguiente:

Pues yo pienso que aquí ya dependería del administrador o financiero que esté a cargo de la tesorería o del área financiera del municipio, vienen limitados pero siempre hay que ver la manera como sacarle provecho a ese recurso, provecho para el municipio y provecho para el habitante. Si hablamos del concepto del fondo FORTADEMUN que es del que hablamos todos, se marca en referencia a la seguridad pública, pero hay coyuntura en que la puedes aplicar en obra; qué obra, obra que te pueda permitir que los Escobedenses o que el ciudadano esté más seguro, como cuestión de parques, casetas de vigilancia, corredores; por qué, porque ahí se concentran los muchachos en lugar de estar en las esquinas este...haciendo otras cosas que no son propias, entonces es muy abierto depende del lado que lo quieras ver. Puedes comprar patrullas, pero también se puede hacer obra, depende del enfoque que le quieras hacer (CCM/ENT/GE).

Es importante resaltar la forma como el informante se refiere a la posibilidad que tiene el financiero o el administrador de manejar los recursos en función a la coyuntura que se tenga, lo cual facilita poder distribuir los recursos teniendo como criterios lo que más le convengan a la administración en turno. Además, se puede observar que los sectores de aplicación de las obras son muy variados y pueden aplicarse en los renglones que convengan tanto al ayuntamiento como al ciudadano, sin quebrantar reglamentos o leyes.

Asimismo se considera que la situación de etiquetar los recursos no presiona para nada la autonomía del ayuntamiento, los limita para el uso de éstos en su cuenta corriente, pero en realidad tienen la libertad de asignar las obras a los sectores que consideren prioritarios.

Pienso que no. En cuestión de obra, limita a que uses ese recurso para gasto corriente, si...porque al administrador o financiero te falta dinero para la nomina o te falta dinero para la gasolina y ves dinero en la cuenta de cheques por que el otro fondo es muy administrativo puedes agarrar y prestar de ese fondo. El manual de procedimientos en su normativa te manda que ese recurso es única y exclusivamente para el Ramo 33, todo lo que venga en el manual de procedimiento, nada más (CCM/ENT/GE).

Parece que la prioridad que se le da al concepto de "etiquetados" con la finalidad de que dichos fondos se utilicen única y exclusivamente para los sectores para los cuales fueron diseñados, el propósito es evitar un manejo inapropiado de recursos por parte de las administraciones locales.

Además de considerar los aspectos relacionados con el destino de los recursos, se debe tomar en cuenta que el ayuntamiento tiene una gran responsabilidad de incorporar al diagnóstico dentro de su estrategia para el diseño de planes y programas. Al respecto menciono lo siguiente:



A través del inicio de la campaña de la ciudadana alcaldesa, se fue recopilando información, de todos los vecinos, de los requerimientos de obra, entonces se fueron recuperando o recopilando información, ésta información es la que te sirve para hacer el plan municipal de desarrollo. Entonces básicamente se le da prioridad como te decía al más necesitado, si...son básicamente los puntos que está atendiendo la alcaldesa. Al más necesitado es al que quiero atenderlo. Bueno todos necesitamos, aún el que no tenga carencias, pero estamos yendo...bueno es la prioridad de la ciudadana, con el que menos cuenta hay que ayudarlo (CCM/ENT/GE).

Se aprecia un fuerte enfoque social a las obras que emprende el ayuntamiento, el cual a través de este Ramo ha recibido una cantidad que oscila entre los 23 y 24 millones de pesos para obra infraestructura social, monto muy oneroso si consideramos que a través de la captación de recursos, la administración local no lograría cubrir al cien por ciento las necesidades de infraestructura social del su municipio.

Respecto al ayuntamiento de General Escobedo, se puede establecer que:

- 1.- Aunque la administración local va iniciando sus funciones, al menos en algunas áreas se ha tratado de mantener personal con experiencia que permita en su momento orientar las principales acciones de la administración en materia social.
- 2.- Debido el carácter semiurbano del municipio, las obras de infraestructura social son prioritarias, principalmente hacia drenaje, pavimentación y alumbrado público. Aunque el municipio reciba ingresos importantes, estos son insuficientes para poder atender la creciente demanda de obra social en la localidad.
- 3.- Aunque los recursos del Ramo vienen etiquetados, no afecta la autonomía respecto a la aplicación de los mismos, ya que el ayuntamiento tiene la posibilidad de elegir la obra y el monto. La restricción se refiere al uso de los fondos en aspectos administrativos, como puede ser en cuenta corriente.
- 4.- La administración local ha diseñado un sistema de evaluación interna a través de su área de contraloría, la cual tiene el objetivo de proporcionar a la alcaldesa la información suficiente para corregir los errores. La evaluación es para uso interno.

El segundo fondo que se revisará es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF). Sus reglas operativas están descritas en el Artículo 36 de la LCF. Tales aportaciones dan prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades vinculadas con la seguridad pública, en la tabla 20, se exponen las características generales del mismo.



**Tabla 20.- Características generales del (FORTAMUN-DF).**

Fondo	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina?
FORTAMUN-DF	Se conforma a partir del 2.35% de la Recaudación Federal Participable	Se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada estado y municipio.	De acuerdo a la LCF en su artículo 37 los recursos se destinarán a lo siguiente: "exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes".

Fuente: Elaboración personal en base a la Tabla de: Barceñas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33.*

Los municipios en Nuevo León que más recursos reciben a través de este fondo son Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y General Escobedo, entidades que tienen mayor densidad poblacional, en tanto los que menos reciben son: Melchor Ocampo, Higuera, Gral. Treviño y Dr. Coss, (véase Anexo 19). En el estado de Tamaulipas, los más beneficiados son Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo y, Tampico. Los que menos recursos reciben son San Nicolás, Palmillas, Cruillas, Mainero (véase Anexo 20).

Los recursos que se destinan a través de este fondo no son los más significativos del total del Ramo, éste se encuentra casi al mismo nivel de los montos del FAISM, por lo que representan un ingreso importante para los municipios. Además, será necesario identificar que tan equitativo es la distribución de recursos considerando el número de habitantes del estado y municipio como indicador básico.

### 3.3. La Descentralización y el Programa Oportunidades (casos de los municipios de estudio).

El proceso de descentralización tiene varias facetas e involucra a varios actores. En nuestro país, es un proceso aún inacabado y por lo tanto, cada vez impone nuevas condiciones tanto a los diseñadores, instrumentadores como evaluadores de las políticas públicas. El vincular este proceso con un programa en particular, tiene por objetivo conocer la experiencia de los actores que operan una parte del mismo, cuál ha sido su vivencia, a fin de verificar si en un momento determinado el descentralizar funciones lleva implícita la garantía en un buen funcionamiento.

Se seleccionó el Programa Oportunidades debido a que representa uno de los instrumentos más importantes diseñados por el gobierno federal para atender la población en condiciones de pobreza extrema; para su operación se ha recurrido a una serie de arreglos institucionales específicos entre entidades gubernamentales.

En este sentido, la operación se realiza a través de distintos arreglos interinstitucionales, quedando la Secretaría de Desarrollo Social como la principal responsable mediante una



Coordinadora Nacional<sup>126</sup> como órgano desconcentrado, quien podrá establecer acciones entre los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como con la representación social de sus localidades.

En el Programa participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, quienes se coordinan con las autoridades sectoriales estatales, a fin de comprometerse a prestar los servicios de educación y salud en forma adecuada. Por último, los espacios locales quedan sólo al margen de la instrumentación de algunas acciones, sin que éstos hayan sido considerados en el diagnóstico previo y diseño del mismo (véase Anexo 21).

Como resultado, es evidente la asignación específica de una parte del Programa a cada institución gubernamental; dependiendo el sector se distribuyen parte de las responsabilidades hacia los diferentes niveles de gobierno, tanto estatal como municipal. Las entidades federativas, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y salud a la población, con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente. Lo anterior se apoya en el compromiso conjunto de los ejecutivos federal y estatal, en el marco de los acuerdos pactados, como son los Convenios de Desarrollo Social.

Lo anterior ha sido abordado por Palma y Rufián (1989<sup>127</sup>) quienes señalan que la descentralización administrativa es la transferencia de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones con autonomía de gestión, ya que en este caso ellos deben responder primordialmente al gobierno central donde se toman las decisiones fundamentales sobre los bienes públicos así provistos.

En el caso de los municipios, ya considerando los aspectos específicos de la implementación del Programa Oportunidades, al inicio de cada administración municipal, los ayuntamientos por acuerdo de Cabildo y en su caso por las autoridades municipales cuyo marco esté basado en los usos y costumbres, nombrarán a un (EM) para que sea un funcionario que represente al municipio en algunas de las funciones de la operación del Programa, dicho funcionario recibirá la capacitación adecuada que le permita el desarrollo de sus funciones.

El perfil del EM queda inscrito en las reglas de operación del Programa, cuyas características centrales fueron acordadas por las dependencias federal, considerando que el enlace deberá ser ...“una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio, cuyas funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, así como de promoción del desarrollo social local, deberán regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad, y no podrán ser

---

<sup>126</sup> La Coordinación Nacional establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal. La Coordinación Nacional cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías que participan en la operación del Programa y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este Consejo es apoyado por un Comité Técnico integrado por representantes de las Secretarías de Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; y del Instituto Mexicano del Seguro Social. La Secretaría Técnica del Consejo y del Comité recae en la Coordinación Nacional. (SEDESOL, 2005).

<sup>127</sup> Citado en (Finot, 2001: 58).



representantes de alguna organización política o religiosa, ni ser designados cuando hayan sido relacionados con indagaciones de delitos electorales” (SEDESOL, 2005:18).

Por otra parte, la actuación del EM deberá ser imparcial y estará en el marco de la transparencia. Además de que se ha previsto dichos funcionarios dispongan del tiempo suficiente para la realización de las tareas del Programa, por lo que deberán mostrar siempre una vocación de servicio, con un alto compromiso social.

Aunado a las características del perfil del EM, de acuerdo a sus aptitudes y valores, la SEDESOL, también ha marcado en las reglas de operación una serie de restricciones para los gobiernos locales, mismos que pueden ser considerados candados a fin de evitar distorsiones o que los beneficios del Programa se politicen. La labor del Enlace quedará limitada a las tareas parciales que las reglas de operación le impongan, por lo que los apoyos, la atención y la orientación, no podrán utilizarse con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a los establecidos.

Otras de las restricciones para los gobiernos locales, es que no podrán adjudicarse la operación del Programa, ni nombrar o remover a las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria. Tampoco podrá realizar convocatorias a reuniones ni acciones no previstas en las reglas de operación. Estas acciones son para evitar que los gobiernos locales utilicen los apoyos con fines partidistas o electorales. Sin embargo, la Coordinadora Nacional y la misma SEDESOL no cuentan con los órganos de supervisión que les permitan evitar las prácticas clientelares que surgen, no sólo de este programa en particular sino de la mayoría de los programas diseñados por la federación.

Como medida de caución o correctiva en el caso del Programa Oportunidades, la Coordinación Nacional debe notificar a la entidad federativa, las situaciones relacionadas con los EM que afecten o lesionen la operación de éste para que tomen acciones inmediatas para corregir dicha situación. En su operación, el programa, tiene elementos con características descentralizadoras, ya que como se mencionó anteriormente incorpora a varias entidades federales así como a otros niveles de gobierno.

En el sentido de que las entidades federativas y los municipios participen en la operación de manera parcial en alguna función o acción que se desprenda del programa, podría decirse que Oportunidades es un programa que descentraliza parcialmente algunas acciones a los otros órdenes de gobierno, pero el control general y político del mismo lo ostenta el gobierno central. Este programa, es característico del proceso de descentralización como se ha dado en el país, ya que el diseño, control y manejo tanto económico como político continúan centralizados en el gobierno federal, en tanto la operación se descentraliza en parte hacia las entidades federativas y los municipios (Rodríguez, 1999). En este sentido, es necesario, explorar la vivencia de los EM respecto su operación, así mismo, para identificar procesos específicos que pudieran en su momento incidir en la eficiencia del Programa.

Para continuar con la investigación, se efectuaron entrevistas con los EM de los municipios de estudio, a fin de recolectar la evidencia empírica que nos permita responder a las preguntas que nos hemos planteado como guías para el presente trabajo. Iniciaremos con los casos de los



municipios de Tampico y Ciudad Madero en Tamaulipas, para concluir con los de San Nicolás de los Garza y, General Escobedo en el estado de Nuevo León.

Municipio de Tampico, Tamaulipas.

En el caso de Tampico, en el sur del estado de Tamaulipas, el fenómeno de la pobreza se hace evidente principalmente en las zonas consideradas como de alto riesgo, regularmente se encuentran establecidas en el margen de los vasos acuíferos, o bien en zonas bajas que en temporada de lluvias sufren severas inundaciones. Muchas de éstas fueron en su momento invasiones territoriales, como son la colonia "Mano con Mano"; "Luis Donald Colosio"; "La Borreguera"; Col. Vicente Guerrero, por citar algunos casos.

Si hay gente pobre, si hay como no...todo lo que son las orillas, todo lo que son los márgenes de los ríos, las lagunas todas esas...y que desgraciadamente son gente que no es de Tampico, que ha llegado de otros lugares, porque oyes puros acentos veracruzanos, y pura gente que ha llegado de otros lugares por qué, porque no tienen trabajo,...gente de ranchos (EMO/TT/ENT/1).

En este contexto, un elemento que es importante considerar ya que da cuenta de las condiciones económicas y laborales del municipio, es que el 41.31 % de la población, vive con un ingreso de hasta dos salarios mínimos. Lo cual hace suponer que el empleo formal no satisface para cubrir al cien por ciento todas sus necesidades. Ante esta situación, el Programa Oportunidades, se ha aplicado en el municipio desde su inicio, y cada vez se han incorporado a más familias beneficiarias conforme ha pasado el tiempo.

Horita por ejemplo este mes...tenemos altibajos porque luego dan de baja gentes, porque no cumplen con el Programa. Por lo que tú quieras y, luego viene gente y me aumenta, horita este próximo bimestre se va a pagar a 2 094 familias. El padrón cuando yo entré era de 1 600 y pico más o menos (EMO/TT/ENT/1).

Los recursos que se han destinado en los últimos años, han registrado incrementos paulatinos, en la cual se observa el desarrollo que ha tenido el Programa en el municipio. Al respecto, EM expresó que era su primera experiencia en el campo de la administración municipal y, su Departamento no cuenta con ningún asistente o secretaria. Su oficina se reduce a un espacio pequeño dentro de las instalaciones del palacio municipal.

Yo estoy sola, lo que es EM, yo estoy sola, tenía antes un asistente pero ya no lo tengo, porque en realidad yo soy un gestor, igual, antes tenía un poco más de trabajo, ahora la SEDESOL nos ha quitado, o sea mi opinión muy personal es porque Oportunidades es su estructura de partido de ellos...y nos han quitado mucha ingerencia dentro del manejo del Programa,...realmente, al principio teníamos mas participación, yo tenía más participación que ahora, porque yo fui hacer trámites, ahora sólo llegan personas de Victoria que llaman ellos técnicos de campo, vienen a hacerlos,...yo me dedico a atender a la gente en lo que a mi respecta, es asesorarlos tanto en lo que es salud, educación y las responsabilidades que tienen ellos con el programa,...su corresponsabilidad y hacer los reportes que la gente esté bien atendida, como debe de ser, tanto en el sector salud como en el sector educación (EMO/TT/ENT/1).

Es importante señalar como la EM se refiere a que el Programa obedece a un arreglo de la estructura de partido del gobierno federal, lo cual denota que se han detectado ciertas prácticas



clientelares, en el manejo de las familias inscritas en el padrón de beneficiarios, lo anterior corrobora lo planteado por Rodríguez (1999), respecto al control político que tiene la federación sobre los espacios locales respecto a las acciones y funciones que se descentralizan.

Respecto a la capacitación, expresó que efectivamente se ha dado permanentemente, aún cuando el Programa haya sufrido cambios en las reglas de operación. Sin embargo existen problemas en su instrumentación, debido a que el padrón se ve afectado por las familias beneficiarias que se dan de alta o baja o que en su momento cambian de residencia.

**Mira yo te voy a decir una cosa...yo me meto siempre...yo soy de los que me tiro hondo, como dice el dicho,...porque Tampico tienen mucha población que ha llegado, que llega mucha población de Veracruz, San Luis Potosí. Entonces en Tampico tenemos como le digo al de Oportunidades, pues un problema, porque para nosotros es un problema que cada municipio tiene su techo como le llaman ellos financiero, ¡verdad! de apoyo y, aquí yo cuento con 500 apoyos para el próximo año que ellos me den, resulta que no, que no me dan 500, me dan 440 porque hubo 60 que llegaron de otras partes, entonces mi padrón subió en 60 familias porque llegaron de otros lugares, yo los trámites no... yo no se si lo logran ver...o qué pase, porque yo hago una ficha, cuando nosotros hacemos una ficha de cambios de localidad y estado...pues sería muy rápido y nos empiezan a mandar a estas gentes a una llamada mesa de atención (EMO/TT/ENT/1).**

De acuerdo a la cobertura del Programa y, a su control fuertemente centralizado, existen algunos trámites que son más entendidos desde lo local, ya que las reglas de operación muchas veces limitan a los funcionarios municipales para que actúen de manera regional. Por ejemplo, si consideramos que muchas de las familias beneficiarias se encuentran radicando en zonas metropolitanas con una alto índice de movilidad entre las localidades, esta migración crea distorsiones en la operación del Programa, de tal manera que limita en cierta forma la incorporación de familias de la localidad donde llegan las familias migrantes.

Otro de los elementos que limita a los EM, es la imposibilidad de que tengan acceso al padrón de beneficiarios con todos sus datos. Aunque tal información los puede uno encontrar en la página de la SEDESOL, los datos que proporcionan, son sólo sus nombres y los montos de los recursos que reciben, así como la fecha de alta o de baja según sea el caso. Dicha información, restringe a los EM, debido a que saben donde se focaliza la acción del gobierno federal, lo que genera que en algunas ocasiones se dupliquen las funciones. Sin embargo, existen evidencias de que el Enlace realiza otras actividades con la finalidad de evitar esta situación. Tal situación es abordada por (Jordana, 2001; Cabrero, 2003b; 2004) respecto a las restricciones que se presentan en aquellas tareas que se descentralizan y que generan, bien sea duplicidad de funciones o que desde lo local el actor que es el responsable de las labores específicas, haga reajustes a fin de adaptar la operación a las condiciones locales.

**No, yo lo único que he tratado de hacer, es sacar mi padrón,...este... yo lo he hecho, porque lo tenemos prohibido...es una de las cosas ilógicas del Programa, yo Enlace tengo prohibido tener información de la gente, ni dónde vive, ni de nada...por qué, no sé, como te digo yo no nacé ayer y esto es la estructura de partido...entonces, yo me he dedicado desde que entré a sacar esto -el padrón- porque yo encuentro a la gente, porque a la gente le cuesta un pasaje que a veces que no tiene para pagar y venir y, es mas fácil que yo vaya en la tarde y la busque y le diga... "mire señora aquí está este papel que yo necesitaba entregárselo" y,...entregárselo...a que ella regrese mañana y gaste otro pasaje a que yo le entregue el papel, entonces...yo lo que**



hago, este padrón se lo doy al DIF, se lo doy aquí mismo, a nuestro departamento de Hábitat y a Educación (EMO/TT/ENT/1).

Es claro que si muchas de las funciones fueron diseñadas desde el centro, con la intención de ponerle candados a la operación del mismo y, evitar con ello su uso político. También es cierto que se están creando cuellos de botella que no permiten optimizar la información que se genera y que bien puede servir desde lo local, para que de ahí se puedan establecer algunas líneas de acción concretas para atender al bienestar social, sin embargo el control impuesto desde el centro y que limita en cierta medida a los actores locales, puede restarle eficiencia al Programa.

Aquí los tengo los nombres...porque el internet nos arroja en la página del Oportunidades los nombres, nada más de los titulares y, yo me di a la tarea de las direcciones y todo, porque así yo como les digo, no es por maldad, le digo ...porque hay mucha gente a la que se le da el apoyo y porque vamos a estar duplicando o triplicando apoyos, si hay tanta gente que lo necesita, hasta hay más gente que necesita...si yo tengo a una señora en Oportunidades, que se le da el apoyo de alimentación y becas para los niños, es ilógico que ese niño tenga beca de Oportunidades y beca del municipio o, es ilógico que la señora tenga apoyo de alimentación de Oportunidades y despena en el DIF (EMO/TT/ENT/1).

Respecto al manejo de las reglas de operación y sus limitantes para los funcionarios sobresalen la de vincular más de cerca las acciones que se desprenden del Programa, con las necesidades reales de la población, que garanticen transparencia, congruencia y pertinencia, tanto de los objetivos del mismo como de las funciones que realiza el gobierno local para atender el bienestar social.

No, no, no, no especifican y no te lo permiten, conmigo se pasaron a "reventar", porque yo desde el principio se los dije, yo voy a trabajar así, así y así,... y no es por nada, están contentos porque yo he trabajado bien, o sea hay mucha gente que estaba dada de baja, desgraciadamente el trienio pasado tuvieron un Enlace que es una persona que nunca se dedicó a...esa persona se dedicó a la política antes que atender a las necesidades de los titulares del Programa en algunos trámites (EMO/TT/ENT/1).

Por ello es necesario que desde lo local, se instrumenten mecanismos de control, supervisión y vigilancia, de manera que tanto el gobierno local se vea beneficiado con las acciones y la información que se genera, así como de los resultados de los programas que se instrumentan desde otros niveles de gobierno. Si se asignan personas (técnicos de campo) que no conocen en la localidad, y si a esto le agregamos que no cuentan con los recursos suficientes, los niveles de eficiencia tenderán a ser menores, lo anterior tiene relación con lo expuesto por Cabrero (2004), relacionado con la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la falta de profesionalización de los funcionarios públicos, así como de los ejercicios de planeación de largo plazo y la falta de coordinación con ente las entidades y actores que participan del proceso (Acosta, 2004), lo anterior se puede mostrar en el siguiente comentario expresión de la EM:

Llegan -los técnicos de la SEDESOL- hacen los trámites aquí a mi escritorio con mi computadora, porque en otros lados llegan los hacen y se van a un ciber en la tarde a capturar y...aquí el licenciado, me ha dicho lo que sea...dale pá delante, porque lo vemos en la gente, que todo se refleja en la gente, que es nuestra gente, es la gente del pueblo. Y te voy a decir por qué, porque yo también he hecho mucho, por pegarme mucho a los técnicos, los trato muy bien,... lo que pasa es que es gente que trabaja muchísimo y en condiciones pues gachas, porque no traen carro, traen bien poquitos viáticos y yo los invito...yo les digo, cuando vengan aquí a Tampico no van a gastar ni en comida, digo, yo no los puedo llevar a dormir a mi casa porque



no caben, si no ...!de veras!...porque son puros chavos y, bien jóvenes y ganan 3,000 pesos mensuales, y tienen familia y andan caminando por las calles visitando a la gente (EMO/TT/ENT/1).

Otro de elemento que se deben considerar es la selección de las familias. Sin embargo, en este proceso, es la federación la que toma de decisión y el EM sólo comunica quienes fueron las personas aceptadas como beneficiarias, lo anterior, sin tener claros cuáles fueron los procedimientos de selección. En las reglas de operación especifican, que se hizo a través de lo que llama análisis discriminante, pero se corre el riesgo que el EM no lo entienda y tampoco lo sepa explicar al momento de dar a conocer la lista de las nuevas familias que se incorporan al Programa.

Además, el problema de exclusión está permanente y, tal situación es poco entendida tanto por el EM como por ciertos grupos de la población, por ejemplo, en el caso de Tampico, existen casos muy especiales que merecen ser expuestos.

...pero hemos tenido denuncias de la gente que perdió base, a mi horita viene una señora y me dice...“fíjese que estoy bien fregada, que no tengo trabajo, tengo setenta años y no tengo nada”- pero la señora vive en INFONAVIT una casa de material, su calle está pavimentada, tiene todos los servicios, agua; luz; drenaje...no tiene derecho, pero yo le digo señora - ¡apúntese! Pero yo lo viví anduve con ellos en las camionetas (con los técnicos del Programa) y nada más llegan, ven la casa y se van, ni se bajan...-el que sigue...pero hay gente...hemos hecho denuncias, hasta horita en lo que yo tengo...y mire que he logrado mil cosas....no lo hemos podido dar de baja, algunas personas que no tienen porque estar, trabaja él, trabaja ella, o sea tienen ingresos suficientes. Tenemos varios hombres a los que se les ha dado el Programa, yo con uno tengo un problema muy fuerte, no es posible que lo tengan en el Programa...no tiene hijos, no tiene nada y es un alcohólico (EMO/TT/ENT/1).

Como se aprecia, la falta de coordinación intergubernamental (Jordana, 2001), así como las reglas de operación en las cuales, sólo una mínima parte es para que sean desarrolladas por el EM, imprimen un fuerte control del centro. En las localidades se trabaja tomando en consideración que es el centro el responsable de atender la pobreza en el municipio. Situación que llega incluso a desvirtuar los fines de la política social, considerándola como exclusiva de la federación, lo cual ocasionalmente altera el objetivo de la misma, vinculando un fuerte contenido político de la función pública, un ejemplo de lo anterior lo tenemos cuando se presentan casos de evidente manipulación política, al momento de elegir a las vocales, quienes serán los contactos ente la comunidad y el EM.

Cómo lo eligen. Ahí juntan a la gente en la colonia, llegan y, buscan a dos tres señoras, que ya tienen ubicadas y les dicen tú vas a traer todas de Oportunidades. Mañana viernes a las cuatro de la tarde, ya todas juntas les dicen...haber, necesitamos aquí en esta colonia son tantas personas, entonces tantas vocales, entonces quienes se proponen para vocal, quienes quieren, aquí las vocales no tienen ninguna preferencia, ni un sueldo, ni nada, es nada más voluntaria. A ver todos están de acuerdo, unos dicen que sí, unos dicen que no, o sea entre ellos deciden y, en ese momento firman actas y se comprometen. Últimamente se han estado pasando de listos y, primero les hablan a las vocales y luego a mí, y las vocales me hablan a mí o sea sobre todo el año pasado, que hubo elecciones y ahora que iba haber elecciones, a mí no me querían tomar en cuenta, hasta que fui y les dije...“Ok tendrás que venir a Tampico, se olvidan, porque tampoco soy su gente, ustedes no me pagan o sea, así de fácil”. Con el coordinador estatal yo tuve un agarrón pero fuerte, por lo mismo, porque el año pasado hubo aquí un evento muy grande de SEDESOL en el Metropolitano y, me habló una líder panista fuertísima que hay en



**las colonias del norte, para decirme dónde era el evento que le había llegado una invitación de Victoria, la señora ni está en el Oportunidades (EMO/TT/ENT/1).**

Aún así, la idea de los funcionarios municipales, que tienen relación directa con el Programa y a pesar de manifestar que existe un manejo político del mismo, también manifiestan que éste tiene fortalezas y debilidades, en este sentido se exponen algunos aspectos sobresalientes que fueron considerados como fortalezas.

**Hay una cosa muy buena, que para mi ha sido buenísima, que acaban de sacar lo del adulto mayor, el apoyo al adulto mayor, que es uno de los nuevos renglones del programa. Se me hace extraordinario, que hay viejitos que están esperando con ansias el programa para el día de pago, para cobrar, esperaban por 330 pesos, ahora esperan por 830, porque les dan un apoyo extra de 500 pesos. Ahora las becas estudiantiles, buenísimas porque una inscripción a preparatoria cuesta 800 pesos y lo pagan, a lo mucho 200 pesos mensuales, a estas personas les dan 900 por prepa, a sea la cuestión es que lo sepan emplear, porque le han dado a la gente oportunidad de que sus hijos estudien en mejores planteles (EMO/TT/ENT/1).**

Indudablemente, que uno de los elementos positivos, es que el Programa ha tenido incrementos en la cobertura de familias beneficiarias en todo el país, hasta llegar a la cantidad de 5 millones de familias, además se han incrementados los rubros de apoyo, como son la incorporación de adultos mayores, tal vez por la influencia de que dicho sector de la población empezó a ser considerado en los planes asistenciales de algunos gobiernos estatales como es el caso de la Ciudad de México.

De las debilidades expresadas por la EM resaltan las siguientes:

**Las debilidades, ahora mismo, es que no hay una supervisión para detectar que hay personas que no tienen por que estar, ellos checan mucho, se van mucho y eso es una tontería, ellos se van mucho sobre los empleados municipales. Sí...el que las familias de los empleados municipales no estén, que le hago, si el de servicios públicos que es barrendero que gana 1 500 pesos mensuales, trabaja en el municipio pero es una persona pobre, vive una casa de madera, que a esa gente nada más andan cazando para darles en la torre (EMO/TT/ENT/1).**

Una de las debilidades que se manifestaron es que no hay la supervisión suficiente en los procesos de selección, lo que genera un problema grave de exclusión. A ello se agrega el proceso de descentralización debido a que mientras más centralizado sea el programa, menor será la supervisión de todos los aspectos, más sí se trata de un programa cuya cobertura nacional de 5 millones de familias se disemina en más de 82 mil localidades en todo el territorio nacional (SEDESOL, 2005). Lo anterior hace una tarea muy difícil de desarrollar por cuestiones de orden económico y operativo.

Con respecto al municipio de Tampico, se puede mostrar que:

1.- El Enlace no cuenta con ninguna persona de apoyo. Manifiesta que se le han reducido las funciones, ahora lo hacen los técnicos de campo. También expone que el Oportunidades obedece a una estructura de partido, haciendo alusión al vínculo entre la aplicación del Programa y prácticas clientelares.



2.- Si ha recibido capacitación de manera oportuna, sin embargo, la falta de supervisión crea condiciones en las que no se evalúa la efectividad de la misma.

3.- Las distorsiones causadas por las migraciones en el padrón son una situación recurrente. Además, varios de los funcionarios municipales creen que la pobreza en el municipio es producto de la migración, ya que la mayor parte de la población pobre proviene de otros municipios o entidades federativas. Aún siendo una entidad calificada por el CONAPO y el PNUD con cifras muy alentadoras, es evidente que el problema es de consideración. Se afirma que la mayor parte es gente inmigrante ha arribado al municipio en busca de empleo y mejores condiciones de vida. El Programa ha incrementado en casi un 31 % su cobertura en los últimos años.

4.- Aunque las reglas de operación del Programa limitan de manera significativa la labor del EM, éste puede hacer otro tipo de funciones que le permitan corregir algunas fallas que se detectan al momento de implementar las acciones en el plano local, con los respectivos riesgos de distorsión del programa que ello pueda implicar.

5.- La falta de supervisión ha generado que en el Programa persistan los problemas de selección y exclusión. Aunándose aquellos de carácter político que han sido claramente detectados desde lo local.

6.- Por último, la descentralización parcial del Programa, en el cual el centro trata de mantener un control sobre algunas de las líneas más importantes, como son el diseño, la supervisión y la evaluación, le ha restado eficiencia al Programa dada su cobertura nacional.

Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas.

Como hemos expuesto, el municipio de Ciudad Madero, es conurbado con el municipio de Tampico, ambos comparten una serie de problemáticas como la migración; el empleo; la seguridad pública; el manejo de residuos sólidos; por citar algunos casos.

Actualmente, el ayuntamiento, está administrado por el (PRI). Cabe hacer mención que las cuatro anteriores administraciones fueron dirigidas por el (PRD), sin embargo, en la entidad, es el sindicato petrolero el que ejerce una fuerte influencia en las decisiones de política pública.

En el caso del Oportunidades en el municipio, y de acuerdo a la información proporcionada por el EM, el año pasado (2005) había un total de 750 familias beneficiadas, para el 2006 se incrementó a 1 250, dicho aumento fue producto los cambios en la cobertura del Programa a nivel nacional.

Se tuvieron entrevistas con el EM, para ver cuál era el estado de la gestión al momento de desempeñar las funciones que le competen a nivel local. En este sentido, el EM, manifestó ser su primera experiencia en el campo de la administración pública, y en un año y medio ha cambiado constantemente de puesto, lo que da cuenta de los reacomodos que al interior del ayuntamiento se presentan, motivados por diversos factores administrativos.



**Tengo en lo que va de esta administración trabajando aquí; primero ingrese al Departamento de Adquisiciones, de ahí me hicieron el cambio a los Consejos Vecinales como Jefe de Departamento. Actualmente me mandaron aquí, a estar ocupando el cargo de Enlace Municipal (EMO/MT/ENT/1).**

Cabe mencionar que varios de los programas que son diseñados por el gobierno federal como el Hábitat; Ramo 33 COPLADEM y, el Programa Oportunidades están adscritos a la Secretaría de Participación Ciudadana, y no a la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual hace suponer que será importante en su momento identificar cuál es el concepto que se tiene del desarrollo social desde la perspectiva de algunos de los funcionarios del ayuntamiento.

Por otra parte, el número de plazas administrativas con que cuenta la oficina del EM, manifestó tener tres personas a su cargo, situación muy diferente a la que se presenta en otros ayuntamientos.

**...está integrada por tres personas, ellos ya tienen rato, desde que empezó el ejercicio municipal, ellos tienen ya año y medio trabajando en lo que es el Programa Oportunidades, han adquirido experiencia con la gente de escasos recursos (EMO/MT/ENT/1).**

Lo anterior permite inferir que aunque las reglas de operación son claras en cuanto a que solo se requiere de una persona que funja como EM para operar el Programa, es evidente que de acuerdo a las condiciones de plantilla de personal, la administración local puede en su momento asignar las plazas que se requieran para su operación.

Sin embargo y de acuerdo a las funciones que se establecen en la reglas de operación, no se requieren más labor que estar conformando los expedientes de los beneficiarios y, en su momento ser una persona que se identifique con los intereses de la administración local respecto a la instrumentación del mismo.

**Nosotros estamos directamente con el Programa Federal Oportunidades en Ciudad Victoria, Tamaulipas, estamos enlazados con ellos,...la labor que aquí hacemos nosotros es requerir, estar recibiendo la documentación de cada gente, que está trayendo los documentos de sus hijos, de aquí vienen y se los llevamos a Victoria, para que ellos analicen un estudio socioeconómico de cada persona, si es que en realidad necesitan el apoyo y, ellos son los que deciden si se les da este apoyo a estas personas (EMO/MT/ENT/1).**

Como se aprecia, la perspectiva que se tiene para la instrumentación del Programa queda reducida a una oficina, en la cual sólo se reciben los expedientes para que sean llevados a las oficinas del Oportunidades que se encuentran en la capital del Estado.

Durante la entrevista se preguntó si las acciones que se desarrollaban, a través del Programa tropiezan con alguna acción o proyecto instrumentado por el municipio, manifestando que no, que había programas diferentes, para diferentes familias. Lo anterior hace suponer que no existe una idea clara respecto a qué es lo que hacen las Secretarías que se dedican al desarrollo social en la localidad, es importante ver con que se identifica cada una de las entidades municipales. Por ejemplo, la Secretaría de Atención a la Mujer, no se consideran los aspectos relativos a la equidad de género, sino a los problemas relacionados con la violencia intrafamiliar y los procesos jurídicos de atención a divorcios; en tanto a la Secretaría de Desarrollo Social, se le identifica con las acciones que están vinculadas con la educación, la cultura y el deporte.



Lo anterior se hace sobre el conocimiento de los programas que se llevan a cabo en la administración y que tiene que ver con el bienestar social.

Tienen diferentes programas...primero hay una Secretaría que se llama Atención a la Mujer, ésta es para asesorar a las mujeres que tengan problemas, con sus esposos; que tengan problemas con hijos, se les ayuda... tienen una sicóloga ahí, les ayudan jurídicamente si tienen problemas, que se quieren divorciar, es por eso que se llama atención a la mujer. Tienen otra Secretaria que se llama Secretaría de Desarrollo Social, Educación y Cultura. Este programa está inclinado a los jóvenes que tienen un alto nivel educativo o sea que tienen excelencia en la educación, alto rendimiento, se les otorga becas después de 9.5 para arriba, se les otorga becas a esos estudiantes; también tiene apoyos como para cultura y deporte. Esta Secretaría apoya a los deportistas a sus actividades por decir el día de las festividades patrias, en algunos lugares como en las escuelas...este...eso que entra dentro de la cultura (EMO/MT/ENT/1).

Respecto al origen del Programa, aunque se tiene claro que proviene del gobierno federal, en la apreciación del EM la da un peso relevante el gobierno estatal, por cuestiones políticas, lo que refuerza lo analizado por Ward (1999) respecto a las administraciones que actúan con un carácter político, debido a la importancia de las relaciones de éste con el Presidente Municipal, al respecto encontramos lo siguiente:

Somos Enlaces con el gobierno del estado, porque nuestro Gobernador ha estado siempre en Madero apoyándonos en esos casos, hay apoyos conjuntamente con el DIF de Madero, la presidenta estatal que es la esposa de nuestro Gobernador y la esposa del Presidente Municipal que en este caso sería la presidenta del DIF de aquí del municipio, se conjuntan para llevar un censo, por ejemplo horita está el apoyo a los abuelitos, están apoyando mucho a los señores grandes, ya sea con despensas ya sea en efectivo, ya sea en sillas de ruedas, en lo que necesitan... ..y por ejemplo, también si necesitan láminas en sus casas, necesitan medicinas, algunas personas los están apoyando de esa manera (EMO/MT/ENT/1).

En otro orden de ideas, existe la impresión de que en su momento pueden hacer las propuestas para nuevas incorporaciones de familias, sin embargo le compete sólo a las autoridades de la SEDESOL de Ciudad Victoria, decidir quienes son considerados como beneficiarios del Programa. Además, se presenta otro proceso específico, dentro del trabajo que realizan el EM, respecto a cómo se eligen a las vocales que son quienes coordinan la parte del Programa con la autoridad más cercana. En este caso el EM, manifiesta que se utilizó una estructura existente para operar en la comunidad, en este sentido el EM, manifestó lo siguiente:

Mira...nosotros tenemos lo que se llama vocales de cada colonia, por medio de ellos la gente se entera que va a ver programas o, va a ver programa de pagos. Las vocales tienen junta con las familias beneficiarias, hay juntas que en los centros de salud, están checando a las familias beneficiarias, están sellando una hoja que ellos traen. Los vocales tienen junta con nosotros para avisarles cuándo va haber apoyos o para avisarles cuándo va haber un cambio que Oportunidades nos está mandando [...] estoy hablando de vocales, por que son vocales del Comité de Seguridad, son Vocales de Educación, son Vocales de Salud, que se forman en diferentes departamentos de aquí, de ellos se escoge a una persona para que esté al pendiente de esa persona, que está necesitando el apoyo (EMO/MT/ENT/1).

Como se aprecia, en los demás departamentos del ayuntamiento, existe una estructura de participación ciudadana institucional para diferentes sectores, misma que es utilizada para incorporarlos como vocales al Programa.



Acerca de los problemas de selección y exclusión de familias, es una situación que se repite en algunos municipios. En este sentido, el funcionario manifestó que se han dado cuenta de personas que se incorporaron como beneficiarios y no necesitan el apoyo o viceversa, personas que lo necesitan no están, su respuesta fue la siguiente:

No también este,... nosotros también somos...para eso mismo somos los Enlaces, porque tenemos que ir checando esos detalles, porque han habido personas que se les ha dado de baja por el motivo de que ellos pueden pagar los estudios de los muchachos, porque ellos reciben el apoyo que está necesitando otra gente. Inmediatamente se les da un aviso a Victoria para que ellos den de baja a esa persona y metan a otra persona...si...si hay gente que quedo fuera, pero precisamente se están haciendo los censos directamente para que la gente, que hay horita en el Programa, hay gente que está ya desde años anteriores, entonces necesitamos ver y hacer otro censo a esas gentes que ya tienen el Programa, para ver si todavía lo están necesitando o ya se les pasa a otras personas que en verdad lo ocupen (EMO/MT/ENT/1).

Respecto a los problemas de exclusión a que hace referencia el EM, obedece más a una evaluación sobre condiciones de los beneficiarios del Programa de años anteriores. Independientemente, si existen problemas en la selección de las familias considerando la exclusión como un problema latente en la comunidad más marginada.

En lo relativo a la capacitación, el funcionario manifestó que se les ha brindado de forma permanente; sin embargo, se aprecia que existen lagunas en el conocimiento de las reglas de operación que pueden afectar la eficiencia del Programa.

Para concluir, manifestó como fortalezas del Programa, la incorporación de adultos mayores, así como los beneficios que se les brindan a las familias con hijos. Por otra parte consideró que una debilidad consiste en que el Programa en lo operativo modifica continuamente el padrón de beneficiarios producto de las migraciones, lo que altera el control local de quienes reciben el apoyo.

Por ultimo, aunque en la oficina se maneja con un total de cuatro plazas administrativas que son el EM y otras tres personas más, la oficina se limita sólo a ser la unidad receptora de los expediente de las familias, pero no generan información suficiente que les permita poder evaluar su función.

Respecto a la situación de Ciudad Madero se encontró lo siguiente:

1.- Desde la perspectiva del EM, el problema de pobreza no se debe a causas estructurales del desarrollo, sino que es ocasionada por aquella población que migra al municipio en busca de mejores condiciones de vida. Por otro lado, las acciones destinadas al desarrollo social, son más entendidas como aquellas que realiza el municipio hacia los sectores de educación, cultura y deporte.

2.- En la entidad ha habido un incremento de familias beneficiadas por el Programa en los últimos años, sin embargo, esto no resuelve el problema de pobreza de fondo, ya que se siguen presentando los problemas de selección y exclusión de familias marginadas. Lo que se puede contrastar con las aportaciones de Díaz (2002) respecto a que la descentralización destaca la sensibilidad que las autoridades locales pueden tener respecto de la diversidad entre los



residentes de las distintas comunidades, de su procedencia, ocupación, niveles de ingreso y situación social.

3.- Respecto al EM, es evidente que cada municipio tiene la libertad de incluir las plazas laborales que sean necesarias, sin embargo en el municipio a un año y medio de haber iniciado la administración, el Enlace llevaba desempeñados varios cargos dentro de la misma, lo anterior dificulta la operación del Programa y provoca que los niveles de eficiencia sean menores debido a que el nuevo EM entra sin conocer las reglas de operación a estas alturas de la administración.

4.- Aunque se conoce que el Programa es federal, regularmente se les da un peso importante y reiterativo a los personajes que recaen en el gobernador y el presidente municipal, lo que le da un tinte político y tradicional a la función pública por parte del EM.

Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

En el caso del municipio de San Nicolás de los Garza, conurbado al AMM, es considerado como una entidad donde los niveles de bienestar social son de los mejores en el país. Con una población cercana al medio millón de habitantes es considerado después de San Pedro Garza García, el segundo mejor municipio del estado en términos de calidad de vida, el CONAPO lo califica como de muy baja marginalidad.

La actual administración municipal está dirigida por el PAN así como desde hace varias administraciones, lo que ha generado la existencia de redes comunitarias muy fuertes que coinciden con la filosofía partidista.

La entidad en los últimos años ha registrado un índice poblacional negativo, debido a que sale más gente de la que llega al municipio, aún así registra algunos datos importantes, ya que 20.46 % de la población económicamente activa gana hasta dos salarios mínimos y 25.61% de las viviendas registran algún tipo de hacinamiento.

Los datos anteriores hacen suponer que existen grupos poblacionales que viven bajo condiciones que ponen en duda la calidad de vida que se expresan en las cifras. Al igual que en la mayoría de los casos, se afirma que la población que vive en condiciones de pobreza, son grupos poblacionales de gente que ha migrado a la zona en busca de empleo.

El Programa Oportunidades arrancó operaciones en el municipio apenas en el bimestre de julio-agosto de 2004, hasta antes de esta fecha, las acciones para atender a la población en condiciones de pobreza no existían. Aún así, el Programa ha venido registrando vaivenes en estos dos años de aplicación, por ejemplo, es evidente que en el rubro de educación sufrió un decremento significativo en el período de julio-agosto de 2005, que es coincidente por el período vacacional, sin embargo los demás rubros han mantenido una dinámica ascendente.

El tratamiento que se le ha dado tanto por parte del gobierno federal, como de las autoridades locales ha sido muy particular. Debido al conocimiento de las condiciones de vida de los habitantes, pareciera que la instrumentación de acciones que se derivan del Programa ha pasado a un segundo plano. Al respecto, la entrevista que se realizó con la EM, fue de escasos minutos,



debido a que es la misma Directora de Desarrollo Social quien funge para desarrollar estas funciones.

La funcionaria, mencionó que no era necesario llevar a cabo la entrevista debido a que desde su nombramiento, es la gente del gobierno federal la encargada de llevar a cabo la totalidad de las operaciones del Programa. A la fecha sólo se habían realizado dos reuniones, en las cuales el ayuntamiento sólo ha participado para hacer la convocatoria y, prestar las instalaciones para que se efectúen, dichos trabajos no ha sido con las vocales, sino con los otros enlaces del AMM.

Respecto a la operación del Programa, el personal de Oportunidades, se lleva los registros e incluso el padrón de la gente inscrita en el mismo. La funcionaria mencionó que ellos no han sido tomados en cuenta para poder incidir en las colonias donde se pueden encontrar posibles beneficiarios, ya que regularmente los polígonos donde se buscan son detectados por el personal del gobierno federal.

Otro de los puntos que es importante resaltar, es que la EM manifestó no conocer al 100% las reglas de operación del Programa, lo cual, ante la aparente apatía en cuanto a involucrarse con las acciones del mismo y, ver la posibilidad de tener más contacto con uno de los sectores vulnerables del municipio, así como el desconocimiento de las reglas de operación, es evidente que la eficiencia del programa se ve limitado.

Las condiciones anteriormente descritas han sido abordadas por Jordana (2002) al describir que las estructuras institucionales integra mecanismos formales que implican compromisos con un carácter jurídico, pero también fórmulas o relaciones informalmente establecidas entre los responsables de gobiernos legalmente establecidos, lo cual tiene relación entre los mecanismos operativos entre la implementación del Programa Oportunidades, el gobierno local y sus relaciones con la federación a fin de facilitar la labor de los funcionarios de niveles de gobierno superiores.

Del municipio de San Nicolás de los Garza, se encontró lo siguiente:

- 1.- Considerado que la entidad es de muy de baja marginalidad, el Programa pasa a un segundo término, donde los actores involucrados dejan casi en su totalidad que sea el gobierno federal el encargado de desarrollar las actividades del mismo.
- 2.- Es evidente que la EM, no está involucrada, con la operación del Programa, ya que por su condición de Directora de Desarrollo Social, ha dedicado mayor atención a los planes y programas de la localidad.
- 3.- La EM, al igual que otros funcionarios locales, han expuesto que el problema de pobreza en el municipio, es principalmente de gente que ha migrado de otras entidades federativas, tal expresión fue hecho por otros funcionarios del mismo municipio, como de los otros investigados en el presente trabajo.



Municipio de General Escobedo, Nuevo León.

El municipio de General Escobedo en el estado de Nuevo León, se encuentra ubicado en lo que se denomina (AMM), se considera como un espacio con un ritmo de crecimiento poblacional positivo, debido a las fuertes migraciones que se registran, como resultado del dinamismo en la actividad industrial principalmente.

Actualmente la administración municipal se encuentra dirigida por el (PRI), sin que se haya habido alguna alternancia con algún partido de oposición, lo anterior muestra la composición política arraigada de este partido político en la zona.

La localidad posee un margen importante de reserva territorial y conserva las características de un municipio semiurbano, ya que se encuentran ciertos sectores de la población dedicados a las actividades primarias. Aún así, el municipio es considerado por el CONAPO como de muy baja marginación, sin embargo sobresalen algunos indicadores, por ejemplo para el año 2000, el 48.91% de las viviendas, registran un determinado grado de hacinamiento, además, el 30.36% de la población ocupada, gana hasta dos salarios mínimos. Por otro lado, impera entre los funcionarios la idea que la gente que vive en condiciones de pobreza regularmente son migrantes.

**Pero no podemos dejar pasar por alto el que viene gente de otros estados, que tenemos gente de San Luís, que tenemos gente de Oaxaca, que vienen a incorporarse a nuestra comunidad y que son pobres (EMO/GE/ENT/2).**

Los datos anteriores dan cuenta de que aún con algunos indicadores a favor, persisten otros que registran condiciones adversas para cierto segmento poblacional que vive en condiciones de pobreza y marginación. En este contexto, se tuvo contacto con las personas encargadas de instrumentar las reglas de operación del Programa Oportunidades. El Programa inició operaciones en una localidad pequeña del municipio, con muy pocas familias beneficiadas, al respecto la EM expuso lo siguiente:

**Bueno... lo que es el Programa Oportunidades, empezó en el municipio desde la administración pasada (en el trienio 2001-2003), pero solo en una localidad muy pequeña, que se llama San Miguel de los Garza, en la cual beneficiados solamente eran cerca de 25 familias y, el año pasado inició el proceso de nuevas familias,.. Aproximadamente lo que fue encuestas y todo eso en enero, mes de abril y mayo del 2004 (EMO/GE/ENT/1).**

Es evidente que al paso de los años el Programa ha incrementado su cobertura de familias atendidas, aunque el municipio es considerado como de baja marginación, están registradas un total de 2499 familias para el 2006, lo que muestra que en pocos años ha habido un incremento sustancial de beneficiarios.

El EM con quien se tuvo contacto durante la investigación de campo, manifestó que ésta no era su primera experiencia en la administración pública, ya que anteriormente había desarrollado actividades en el Ayuntamiento de Monterrey, donde se desempeñó como Coordinadora de Programas de Atención a la Comunidad. Por su parte, el Departamento que ella dirige, es similar, ya que también se encuentra a cargo de la coordinación de programas y el personal que tiene asignado son dos plazas, al respecto puntualizó:



En el Departamento nada mas estoy orita con...con apoyo que no es propiamente del Departamento pero apoyo de chofer y de un asistente (EMO/GE/ENT/2).

En su condición de Coordinadora de Programas del Municipio, fue necesario aprovechar la oportunidad para verificar si existían algunas acciones que se pudieran duplicar con aquellas que realiza la administración, a lo cual comentó lo siguiente:

La administración tiene un programa que se llama "Tu Colonia en Movimiento", pero es más bien donde los funcionarios se acercan hasta la comunidad, para tener contacto personal con la comunidad y, apoyar a solucionar los problemas que ésta tenga...Yo no creo que, que propiamente choque, que hay otros programas, sí los hay, como lo es el adulto mayor o discapacitados, pero no que choque (EMO/GE/ENT/2).

Al respecto dichos programas son entendidos como procesos específicos, en los cuales el gobierno local establece las acciones institucionales, con la finalidad de poder establecer mecanismos que le permitan el desarrollo dentro del campo de lo social. Es por ello que la EM, además de estar al pendiente de los lineamientos de las reglas de operación del Programa, se dedica a otras funciones que tiene que ver con otros programas tanto estatales como municipales.

Referente al conocimiento de las reglas de operación, la EM consideró sólo como ordenamientos básicos, al ser una oficina en la que se establecen los contactos entre las vocales y los representantes del Programa a nivel federal adscritos en el Estado.

Bueno, desde que yo entré a la administración a la fecha, no ha habido inscripciones al Programa Oportunidades, nosotros somos el enlace que apoyamos hasta la fecha, en lo que es la designación de un área donde se va a proporcionar el pago; la organización y logística de la misma. Nosotros durante el período en el que se marca el pago o más bien entre pago y pago, estamos en contacto con ellos -los beneficiarios-, ya sea que ellos nos llamen o nosotros los llamemos, para especificarles el día que les compete el pago para avisales el lugar donde se va efectuar (EMO/GE/ENT/2).

La labor que manifiesta la EM, tiene que ver con la logística del pago y las acciones derivadas del Programa, como son la designación de un área, así como agilizar la comunicación entre las vocales; las familias beneficiarias y los representantes del gobierno federal. Sin embargo, cuando los EM no reciben la capacitación necesaria que les permita conocer los alcances y los límites de sus labores a desempeñar, se afectan los niveles de eficiencia del programa, lo anterior ha sido una respuesta frecuente, veamos que se comentó al respecto:

No hasta horita no. Se les dio una pequeña capacitación a las vocales, pero lo que me comentas las vocales es que son muy pequeñas, les dan muy esporádica la información, entonces si hace falta, tanto para ellas como para nosotras (EMO/GE/ENT/1).

La opinión de otra EM del municipio:

Bueno, este... la persona que estaba antes de mi recibió la capacitación, ella me la pasó y, ya horita nos hablaron que ahí, ya se está planeando fechas para una actualización de la capacitación (EMO/GE/ENT/2).



Aunque la capacitación es básica para un buen funcionamiento del Programa en términos de su eficiencia, es importante considerar que la EM manifiesta que existe buena comunicación intergubernamental entre ella y los técnicos del gobierno federal, lo que puede reducir los niveles de ineficiencia que se pudieran presentar por la falta de capacitación.

También es necesario considerar que la EM que se incorporó en la presente administración, tiene apenas unos cuantos meses de haber tomado posesión de la misma, por lo que en mientras se sensibiliza de las reglas de operación y se involucra con las vocales de la comunidad, el Programa transcurre casi por inercia, lo cual afecta la eficiencia del mismo.

Por otra parte, se le cuestiona sobre las fortalezas y debilidades del Programa, al respecto la EM manifestó que una de las fortalezas consiste en que dichos apoyos van directamente a beneficiar a la familia. Respecto a las debilidades expuso a la exclusión como principal elemento en contra.

En el municipio de General Escobedo, se encontró lo siguiente:

- 1.- Al igual que en los demás municipios, se considera que la población pobre son migrantes o bien radicados en la zona rural.
- 2.- El Programa inicia en el trienio 2001-2003 con un total de 25 familias, ahora, el padrón de beneficiarios alcanza una cobertura de 2 499 familias. La EM, funge también como Coordinadora de Programas en la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad.
- 3.- A la fecha la EM, no ha recibido capacitación y, al parecer es uno de los problemas más recurrentes en la entidad respecto al Programa, lo que sin lugar a dudas afecta la eficiencia del mismo.
- 4.- La EM manifestó, que el Programa es bueno, pero de los problemas que son frecuentes están relacionados con la exclusión de familias que pudieran ser posibles beneficiarios.

Del análisis de los cuatro municipios con respecto a cómo viven el proceso de descentralización administrativa teniendo como referencia las funciones que se desprenden del manejo del Ramo 33, a través de los COPLADEM, así como del puesto que desempeñan los EM del Programa Oportunidades, al respecto se encontró lo siguiente:

- 1.- En todos los casos existe una idea generalizada de que la pobreza no es un problema estructural, sino que tiene su origen en las migraciones de aquellos grupos poblacionales que dejan su lugar de origen para ir en busca de empleo y mejores condiciones de vida debido a la coyuntura económica de la localidad (Véase Anexo 22).
- 2.- Respecto a los perfiles de los funcionarios municipales encargados del manejo del Ramo 33 como del EM del Programa Oportunidades, poco tiene que ver con el desarrollo social; en casi todos los casos era su primera experiencia en el campo de la administración pública. Lo anterior tiene sus implicaciones en el plano operativo y, desde luego en la eficiencia de los Programas, ya que la movilidad de personal cada tres años cuando termina una administración e inicia otra, afecta la sensibilización y el conocimiento que se adquirió durante su período de gestión.



3.- Como resultado del análisis de los procesos (Ramo 33 y Programa Oportunidades), se puede establecer que la descentralización no ha sido un proceso uniforme y ordenado para las localidades. Éste ha obedecido más a los intereses técnicos, operativos y financieros emanados desde el centro. Lo anterior ha generado distorsiones en las administraciones locales debido a que cada proceso tiene características específicas en cuanto al grado y nivel de descentralización.

4.- Existen además procesos específicos, que se dan a la par con el desempeño de las funciones del EM, en el sentido de que este funcionario no sólo realiza lo que las reglas de operación le marcan, sino que de manera paralela puede desarrollar otras actividades ajenas al Programa; en algunos casos se involucran con el conocimiento de la parte operativa para aprovechar la estructura y no duplicar acciones. Sin embargo, en la mayoría de los casos hay coincidencia en que en el Programa imperan elementos políticos, manejados desde el centro para los fines e intereses del mismo. Lo mismo ocurre con los fondos manejados por los COPLADEM locales.

5.- Como consecuencia de lo anterior, se puede expresar que los espacios locales viven un proceso de descentralización poco entendido por ellos, debido a múltiples circunstancias que van desde la baja permanencia de los funcionarios en la administración pública, ya que no existe el servicio civil de carrera a nivel local, lo que genera que la experiencia acumulada cada tres años sea renovada. Por otro lado, en el caso de estos programas en cuyas reglas de operación sólo se transfieren algunas funciones, el control regularmente político lo conserva el centro y lo operativo lo transfiere a otras instancias de gobierno e incluso a la sociedad civil.

Como se ha analizado hasta el momento, se han abordado las condiciones como viven los espacios locales el proceso de descentralización a través de los mecanismos que se derivan del Programa Oportunidades así como del Ramo 33, ambos haciendo alusión a las transferencias condicionadas como no condicionadas. Por lo que a continuación se abordará lo concerniente a las vivencias que los municipios de estudio han tenido, considerando sus capacidades operativas y su impacto en las acciones del bienestar social en un proceso de descentralización de funciones administrativas.



## **CAPÍTULO 4.- LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU VÍNCULO CON LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO.**

Como se ha presentado en los capítulos anteriores, los distintos planes y programas diseñados por los gobiernos estatales y federales que se implementan a nivel municipal, pueden diferir de los intereses del gobierno local, lo cual impactará en el desarrollo de los espacios locales y generar que se entorpezca su operación.

El objetivo del presente 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 y que los gobiernos locales actúan de manera autónoma para atender a su población más cercana.

Anteriormente se discutió la manera en que incide en la evolución de los municipios la descentralización a través de dos mecanismos, el primero de ellos se relaciona con el manejo presupuestal de los recursos del Ramo 33 del PEF, diseñados desde el centro para la distribución de las denominadas transferencias condicionadas. En este aspecto, se encontró un impacto de estos recursos en la eficacia del desempeño de los espacios locales.

Otro de los programas, fue el de Oportunidades el cual como muchos otros, tiene la misma característica de haber sido diseñado desde el centro y por la parte operativa transfiere parcialmente algunas acciones a unidades administrativas desconcentradas del mismo gobierno federal y otras hacia entidades gubernamentales estatales y municipales.

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 (LGDS) publicada en enero de 2004, la cual establece varios lineamientos y compromisos de los gobiernos locales hacia dicha actividad.

Es en este sentido la exploración tiene que ver con la idea general que se ha planteado, la cual considera que en los espacios locales con menores capacidades institucionales las posibilidades de gestión se ven limitadas; como resultado los temas relacionados con bienestar social son atendidas 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 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 ser de alto desarrollo humano y muy baja marginalidad, daría la impresión de que cualquier proceso que tenga que ver con el desarrollo local, de inmediato es entendido, por ejemplo, la descentralización de funciones administrativas, hasta qué punto la han vivido los directamente involucrados en la toma de decisiones, a fin de garantizar que la



eficiencia de la función pública en sus espacios, sea un factor decisivo en el ejercicio de la función pública.

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 PMD, informes financieros e información obtenida de las páginas Web de los ayuntamientos sujetos de estudio. En el segundo apartado, se presenta en el mismo nivel de análisis, los municipios del estado de Nuevo León seleccionados para la investigación. Por último, en la tercera parte se presenta un análisis comparativo de los municipios, tanto del estado de Tamaulipas como de Nuevo León.

#### **4.1 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 (PMD) 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 (Véase Anexo 2). Aunque hay numerosas entidades gubernamentales que instrumentan acciones que recaen en el espacio territorial del municipio, son los ayuntamientos, como organización del gobierno local cercano 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; 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.

Este conjunto de consideraciones previas, se aborda la situación que se presenta en los municipios de estudio, iniciando con los del estado de Tamaulipas específicamente con Tampico y posteriormente Ciudad Madero.

### **Municipio de Tampico, Tamaulipas.**

El ayuntamiento del municipio de Tampico está integrado por el Presidente Municipal, dos Síndicos y veintiún Regidores para el trienio 2005-2007. El Presidente Municipal y la mayoría de los miembros del cabildo son de extracción priísta. En las últimas administraciones ha habido una alternancia entre los partidos PRI y PAN.

Aunque el Artículo 115 Constitucional, indica una serie de atribuciones que deben ser desarrollados por los ayuntamientos en materia de servicios públicos básicos. 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 (LGDS), publicada a principios de 2004.

Al respecto, el Artículo 45<sup>128</sup> de la citada Ley establece cuales son las atribuciones básicas para los ayuntamientos. En este sentido, se considera que en materia de formular y ejecutar el programa de desarrollo social municipal, dicho compromiso se establece en el 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; Transito y Vialidad; Educación y Cultura.

En materia de desarrollo social, objeto de este estudio, 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 (DDS) es vertical, en la cual se aprecian

---

<sup>128</sup> El artículo 45 de la LGDS establece lo siguiente: 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, y
- IX. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.



cuatro niveles jerárquicos, que son la dirección; las subdirecciones; las 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 y que 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%<sup>129</sup> logra permanecer más de cinco años, lo que muestra una gran rotación de personal con todas sus implicaciones. Al respecto se encontró lo siguiente:

**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).**

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 (Véase Anexo 23), en el que involucran a varias dependencias municipales entre las que destacan: Obras Públicas y Ecología; Desarrollo Integral de la Familia<sup>130</sup> (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 (véase Anexo 24) que tienen una relación muy estrecha con: Atención a la Comunidad en General; Consejos de Colaboración Vecinal; Jornadas Asistenciales; 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 mi".

Algunos de los programas que se anuncian están vinculados al gobierno federal o estatal, como son: Consejos de Colaboración Vecinal; Jornadas Asistenciales; Copladem; Programa Oportunidades; Programa "Hábitat"; y Programa "Vivamos Mejor"; 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 mi".

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**

<sup>129</sup> Datos según la Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal. 2001.

<sup>130</sup> Desarrollo Integral de la Familia, en lo sucesivo DIF.



*programa...diversos programas en bien de la comunidad, no sé si los deba enumerar o mas adelante se haría alguna pregunta al respecto y, en el otro...en el otro...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).*

Un dato importante que se obtuvo es que la DDS cuenta con una cuadrilla de trabajadores, quienes hacen obra pública y, destaca la capacidad de decisión hacia donde dirigir las obra social, en coordinación con la Dirección de Obras Públicas y la Tesorería Municipal, por lo que a las relaciones internas con otras dependencias de la administración, comentó:

*Así es...así es una Dirección en donde de alguna manera mantenemos una estrecha relación con las direcciones de Servicios Públicos, con la Dirección de Obras Públicas, particularmente tenemos una...trabajamos muy coordinadamente con la Dirección de Seguridad Pública, con la Dirección de Transito y Vialidad, con el DIF, tenemos muchos programas...este...pues muy enlazados con ellos y, con la Dirección de Deportes y desde luego con la Dirección de Educación y Cultura, con quien también nosotros apoyamos mucho a las escuelas en la cuestión de las labores de pintura, de chapoleo, de reparación, inclusive de la cuestión de impermeabilizaciones. También tenemos mano de obra nosotros, en esta Dirección tenemos una cuadrilla...una cuadrilla es un número de diez personas, que están adscritas aquí a esta Dirección que son los que realizan la labor de pintura, de chapoleo, de impermeabilización, en la mayoría de las escuelas que lo necesitan (DDS/TT/ENT/1).*

En necesario señalar que en el municipio, la DDS, 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. Aún así, la idea que se tienen respecto al manejo del número de plazas en la Dirección es de bajo impacto, por ejemplo.

*En mi Dirección es una de las Direcciones con menos personal, pero con muchas acciones, somos aquí alrededor de 28 personas las que integramos el Departamento (DDS/TT/ENT/1).*

El perfil general de quienes se encuentran en la DDS es variado, pero queda claro que buscan que de los Jefes de Departamento para arriba tengan alguna Licenciatura.

*Bueno el caso por ejemplo...su servidora, soy Maestra...Profesora y Licenciada en Pedagogía, en el caso de mis Subdirectores uno es Licenciado en Administración de Empresas, otro es Ingeniero Civil...y la otra es Licenciada en Comunicación y, en el caso, de las jefaturas, ahí tenemos también algunos tienen perfil de ingenieros, hay maestras...en donde si ya el nivel es secundaria, lo máximo prepa, es en el nivel de los promotores. Los promotores bueno, son las personas que hacen el trabajo de campo de esta Dirección, que son los que salen al campo todos los días a recorrer las colonias para detectar necesidades, son quienes nos apoyan en todas las jornadas médico asistenciales los domingos, los que hacen el trabajo de campo particularmente, en ese nivel ya la preparación en algunos de ellos llega a prepa, en algunos otros a secundaria, pero no por lo mismo dejan de ser gente importante en este Departamento (DDS/TT/ENT/1).*



Es necesario hacer notar que el número de plazas, 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 del Departamento 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 ese...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).**

Su respuesta señala que más que capacitación a los miembros de la Dirección, lo que se realiza son reuniones periódicas con la finalidad de evaluar el trabajo realizado; las reuniones no generan información sistematizada que les permitan evaluar el impacto o bien cómo se encuentra el proceso de la intervención. La práctica anterior permite tener más interrelación con el personal que integran la Dirección, pero no se generan ni se cuenta con los elementos para hacer una evaluación objetiva.

Si los principales sectores donde recae el desarrollo social en el municipio, es atendido 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; en la otra el Programa Oportunidades y, bueno en la tercera que prácticamente refleja lo que hace el ayuntamiento en esta materia, se expuso lo siguiente:

**Bueno...mire...nosotros aquí vamos a decir horita 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 infrahumanas, 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 horita 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 factores que permiten poner en duda lo contrario. 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. Tampoco existe un plan o reglamento de desarrollo urbano<sup>131</sup> en el que queden establecidos los

<sup>131</sup> De acuerdo a la información que proporciona la página WEB 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.



lineamientos que deben seguirse para el desarrollo armónico e integral de todas las áreas físicas del municipio.

Esta situación aunque limita de manera significativa las acciones en el ámbito del crecimiento ordenado del territorio y su población, abre cabida a gestiones que se tengan que hacer para legalizar el uso y la tenencia de la tierra, con el objetivo de suministrar los servicios básicos más elementales para la población, por ejemplo:

...nosotros ya hicimos una petición a Comisión Federal de Electricidad (CFE), para la electrificación de esta colonia...nos fue contestado, nos mandaron el presupuesto, ese presupuesto lo enviamos a Ciudad Victoria, ya tuvimos respuesta de Ciudad Victoria, ya mandaron a una persona que viniera a corroborar las condiciones de la colonia. Anduvimos con ellos la semana pasada, ahí en la colonia mostrándoles la situación en que viven esas familias y, yo creo que esa es horita una prioridad de este ayuntamiento, poder regularizar primero que nada la tenencia...de esa gente que tenga la certidumbre de su pedazo de terreno para su vivienda y, posteriormente introducirle servicios públicos, porque si usted va a conocer esa colonia...horita usted no se imagina, que en Tampico exista una colonia en esas condiciones...( ) se llama la colonia "Mano con Mano" está ubicada acá a la orilla del libramiento, ¿no se si la conoce? (DDS/TT/ENT/1).

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, posteriormente 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<sup>132</sup>, 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

---

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: Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas en: [http://www.tampico.gob.mx/unidad\\_transparencia/II\\_reglamentos\\_municipales.htm](http://www.tampico.gob.mx/unidad_transparencia/II_reglamentos_municipales.htm)

<sup>132</sup> De acuerdo al 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.



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, este ...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 lentes; 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 mas cercana al ciudadano que en este caso es el municipio...!si!. 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 (DDS/TT/ENT/1).**

Se observa que la descentralización fortalece y beneficia al ayuntamiento, pero se considera la baja capacidad técnica operativa del ayuntamiento para generar sus propios recursos y, se asume la situación del reparto poco equitativo de los mismos, vía Aportaciones y Participaciones, se ve limitado por la capacidad técnica, operativa y financiera de los ayuntamientos, lo cual afecta de manera directa las capacidades de decisión y, de autonomía, ya que si bien es el órgano de gobierno de primer contacto, sus capacidades de decisión y de resolución de problemas se ven limitadas de manera considerable, lo anterior ha sido abordado por (Díaz, 2002; Hinojosa y Martínez, 2003; Cabrero, 2000, 2003, 2004; Guillen, 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 qué nos pasa al municipio...no nos dejan intervenir absolutamente para nada, o sea de Victoria, 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...¿si?...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).**

Es evidente que la labor que se ha desarrollado es significativa, sin embargo, las capacidades de decisión se limitan, debido a que muchos programas han sido diseñados por el gobierno central o estatal y el municipio sólo instrumenta parte de los mismos, cuando debiera ser diferente; los planes y programas más importantes de desarrollo social, fueran diseñados desde la localidad, considerando las particularidades históricas, económicas, culturales y ambientales del lugar.

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 25), los recursos locales representan en promedio, menos del 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 DDS con el uso de recursos propios.

Bueno por medio del municipio, nosotros financiamos algunos programas...este nosotros....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 el 30%, otros el 20%, otros el 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 LGDS. Respecto al conocimiento de la Ley comentó:

Si, 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 LGDS, debido a que sobresale 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:

Si pero por lo pronto volvemos a lo mismo... ... una cosa es facultar, y otra cosa es proporcionar apoyos... ¿si? Entonces de que 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 abiertamente el funcionario no lo reconozca. Por ejemplo, cuando se les cuestiona respecto a si la política social se aplica con fines político-partidistas, inmediatamente la respuesta fue negativa, al menos en cuanto a la política social que se diseña desde lo local, pero sí hay un reconocimiento a dicha práctica cuando ésta la hacen otros niveles de gobierno.

**¡No!, Definitivamente ¡no!, por lo menos aquí por nuestra parte definitivamente que no, nosotros aquí, atendemos, para empezar no le preguntamos a la gente a que partido pertenece, simplemente viene, la atendemos porque viene a pedir y, si se lo podemos hacer se la hacemos, sea la mayoría, yo no investigo si es panista, si es priista, si es perredista, es más, hay gente que yo se que es de otro partido, y a veces la atiendo mejor que a la de mi mismo partido, porque yo creo que para eso estamos aquí...inclusive dentro de los Consejos de Colaboración Vecinal, que es la estructura que nosotros tenemos para establecer relación con las colonias, tenemos consejeros que son de Acción Nacional...¡netamente identificados!, y usted puede platicar con ellos y, preguntarles ¿oiga y la maestra cómo los ha atendido? Y le van a dar la mejor referencia (DDS/TT/ENT/1).**

Aunque queda claro que no se asume dicha práctica, si se menciona que la estructura que se ha establecido a través de los Consejos de Colaboración Vecinal. La participación institucional, queda sujeta a las disposiciones que emanan del gobierno en turno, lo que hace del ciudadano un agente corporativo, lo cual garantiza una participación aparentemente más democrática a fin de darle legitimidad a las acciones de gobierno. Al respecto 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 periódicamente reportes informativos tanto financieros, como de otra índole, en general la participación ciudadana se da principalmente de manera institucional, dirigida a los intereses de la administración en turno. Continuando con la idea que se tiene sobre la descentralización, uno de los principales conceptos que se ligan a éste, es el de desregulación, considerándola como un proceso que busca simplificar la función administrativa.

**Yo creo que... yo para mi , 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 se 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 desprenden 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 hay 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 estas 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.

... y entonces no se dan los resultados que la ciudadanía espera de una administración y, además es un plazo muy corto, yo lo veo horita aquí en el municipio, el Presidente tiene el megaproyecto de "la Laguna del Carpintero", estamos terminando el segundo año, usted cree que eso....yo se que no es un proyecto para hacerse en una administración, pero ya se llevó un año en gestiones, en todo lo que ...y quien sabe, sí para el año que entra, se empiece por lo menos el proyecto, o se queda en proyecto y, sí inicia y el que viene no le parece, y corta... o sea tenemos muchas situaciones de esa naturaleza, que se han dado a nivel municipal, se dan a nivel estado y a nivel federal (DDS/TT/ENT/1).

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 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).

Otro de los factores que incide en la eficiencia son las relaciones intergubernamentales, ya que se establecen contactos a fin de gestionar o, poner en marcha los beneficios de algún programa.



Al respecto, cuando hay una coincidencia de tipo partidista con el gobierno en turno, la gestión fluye mejor que cuando se da lo contrario. Por ejemplo, respecto a las relaciones entre el municipio y el gobierno del estado, se expuso que era fluida y sin ningún problema, no así con el gobierno federal.

**Con las estatales muy buena, nosotros tenemos mucha relación por ejemplo con Desarrollo Social del Estado, con la SEDESOL del estado tenemos mucha comunicación, con la cuestión del Programa Hábitat, particularmente es el que más manejamos y Oportunidades, con la Delegada la Lic. Luz Irene, tenemos una amistad de muchos años y, acá en el caso del Gobierno del estado bueno tenemos buena relación con Manuel Muñoz, que es el titular de Desarrollo Social, con Edgar Méndez el de "Vivamos Mejor" pues también, con Homero...el de la Garza el Director de ITAVU en el estado, con el de Obras Públicas, este niño...el Secretario de Obras Públicas y bueno este hay buena relación con el Registro Civil, porque a veces tramitamos muchas cosas...que actas de nacimiento que tienen problemas...nos atienden muy bien (DDS/TT/ENT/1).**

Las relaciones no son tan fluidas con el gobierno federal, lo que indica dos situaciones, por un lado, la incidencia o coincidencia entre los órganos gubernamentales del mismo partido político hace más fluida la gestión y, por otro, que entre el gobierno local y los otros niveles de gobierno, mientras más elevada sea la relación menos fluye la gestión, por ejemplo municipio-estado, municipio-federación.

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, ya que son considerados como de muy baja marginalidad y alto desarrollo humano, debido a varios factores, entre los que destacan: su baja capacidad técnica para recaudar impuestos y hacerse llegar de recursos propios; a las condiciones de temporalidad cíclica de las administraciones, así como a la baja capacidad para generar acciones y planes de largo plazo; a las condiciones como se aborda el desarrollo social, el 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.- Aún con la existencia de un PMD, en el cual quedan plasmadas una serie de 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.- De las prioridades que tiene la administración local, con frecuencia tienen una 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, posteriormente se considera la introducción de servicios básicos. Por otro lado, de los derechos que marca la LGDS, el ayuntamiento sólo puede desarrollar aquellos que tienen que ver con la asistencial social, ya que los más importantes como son la educación, la salud y la construcción de la infraestructura social, es al gobierno del estado y el federal, quienes llevan el control de la programación del gasto y su respectiva ejecución.



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 operativo.

4.- Es necesario considerar los aspectos técnicos y operativos 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, 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 está compuesto por un Presidente Municipal, dos Síndicos y veintiún Regidores, para la administración 2005-2007. El Presidente Municipal y la mayoría de los miembros del cabildo son de extracción priísta, aunque cabe aclarar que los últimos cuatro períodos de gobierno han sido de extracción perredista<sup>133</sup>.

Existe una fuerte influencia de la actividad petrolera en la zona, así como de otras actividades de reciente detonación, como son las relacionadas con el turismo y el comercio. Otras actividades se han desarrollado con vehemente rapidez, 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.

Actualmente 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, por último la Secretaría de Transito y Vialidad.

---

<sup>133</sup> Cuando en 1989 encarcelaron al líder del sindicato petrolero Joaquín Hernández Galicia, por supuestos delitos relacionados con la posesión de armamento, así como de 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 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.



Las cuales hacen efectivas las líneas generales de acción del (PMD), mismas que giran en torno a: 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, Transito y Protección Civil; Educación de Excelencia; Derecho a la Salud; La Mujer y su Realización; Recreación, Cultura y Deporte y, por último el DIF y las Organizaciones de Servicio Social.

*La administración municipal está diseñada a través de Secretarías en lugar de Direcciones, este tipo de organigrama abre mayores posibilidades para abrir el abanico de nuevas plazas laborales, que van de Direcciones, Subdirecciones, Jefes de Departamento y Coordinadores.*

En cuanto a la Secretaría de Desarrollo Social, 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, por último la Dirección de Desarrollo Social.

De acuerdo a la información obtenida de la página WEB del ayuntamiento, el objetivo de la Secretaria 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, siendo repartido equitativamente, 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”<sup>134</sup>.

Es importante considerar dos elementos que surgen a raíz del objetivo presentado, en primer lugar, el trabajar en 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 LGDS 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.

Durante nuestro trabajo de campo, se realizaron entrevistas tanto al Secretario de Desarrollo Social (SDS) del Ayuntamiento, como con el Director (DDS). 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 Secretaria 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 Secretaria de Participación Ciudadana (SDS/MT/ENT/1).**

---

<sup>134</sup> Para mayor detalle consultar <http://www.ciudadmadero.gob.mx/gobierno/gobierno.html>.



Es importante hacer estas primeras aproximaciones, ya que muestra cual es el nivel de relevancia del desarrollo social en la presente administración. 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 establece cual deberá ser la entidad municipal en ejecutarla, lo cual puede generar situaciones como la presente.

Además a lo anterior, y previo a la presentación del PMD, la elaboración de un diagnóstico es de suma importancia, ya que puede permitir 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 período de campaña.

Aunque dicho ejercicio no es un diagnóstico, presenta un punto de partida para explorar el por qué de dichas peticiones, lo cual se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 21.- Principales peticiones de desarrollo social, en Ciudad Madero Tamaulipas.**

Principales peticiones que se hicieron durante la campaña y foros de consulta que tienen que ver con el Desarrollo Social, en Ciudad Madero, Tamaulipas.		
Desarrollo Integral de la Familia.	46	31.5%
Educación de Excelencia.	16	11.0%
La Mujer.	4	2.7%
Mercados.	1	0.7%
Deporte.	4	2.7%
Cultura.	1	0.7%
Recreación.	2	1.4%
Salud.	5	3.4%
Seguridad Pública.	67	45.9%
Total de peticiones de Desarrollo Social.	146	100.00%

Fuente: Gobierno del Estado de Tamaulipas. En Periódico Oficial, 5 de abril de 2005, p. 11

Del total de 1008 peticiones que se hicieron, 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 es ingeniero de profesión y ha desempeñado anteriormente un puesto público, por lo que se puede decir que no es la primera experiencia en el campo de la administración municipal.

**¡No!, me tocó servir en la administración municipal pasada, ocupamos un cargo ahí, de auxiliar de un regidor del municipio de Madero (DDS/MT/ENT/1).**

Respecto a su experiencia en el campo del desarrollo social, menciona:

**Si tuvimos la oportunidad de trabajar en un programa del anterior gobernador, el Programa "Vamos Tamaulipas", trabajamos aquí en el Municipio de Madero, como Jefe de Desarrollo Social y, la función que desarrollábamos ahí, era formar los Comités de Obra y...visitar las colonias (DDS/MT/ENT/1).**



Actualmente, 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 en cuestión de crecer 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 claramente asignado, y para la realización de los planes y programas, tienen que buscar patrocinadores, regularmente 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).**

Partiendo del supuesto de que los enunciados que aparecen como peticiones de la ciudadanía en materia de desarrollo social en el PMD, deben ser considerados siempre y cuando haya coincidencia con un diagnóstico, elaborado por la administración local. Parece que en varias circunstancias no es así, considerando cuales son aquellos programas que desarrolla la Dirección define como más importantes. Al respecto comentó:

**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 CEBETIS<sup>135</sup>, CECATIS<sup>136</sup>, CEBETAS<sup>137</sup>, 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 buscan acciones a bajo costo para el Ayuntamiento, razón por la que la entidad convoca y gestiona con las instituciones de educación de la zona para que algunos maestros den la capacitación para dar cursos 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:

Considerado importante, aunque éste no representa un ingreso más, pero lo estamos apoyando, es la creación de huertos escolares, horita 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 esta apoyando el CEBETA 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 a la DDS 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, tienen muy poco o casi nada que ver 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.

<sup>135</sup> Centro de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios.

<sup>136</sup> Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial.

<sup>137</sup> Centros de Bachillerato en Educación Tecnológica Agropecuaria.



Con respecto al tipo de diagnóstico previo a la instrumentación del plan o programa, por un lado se recogen las inquietudes de la población en la campaña política y de ahí se toman las peticiones de mayor frecuencia, en cuanto a la elaboración de los programas, el entrevistado expresó:

La hace todo el equipo de aquí de desarrollo social, lo hacemos en base a la inquietud de la población. Por ejemplo, "Recordando el Ayer" salió de una inquietud de una plática que tuvimos en una colonia, en la cual nos decían que estaban olvidados, que tal vez les estamos pavimentando la calle de su casa, pero realmente la placita estaba olvidada; el centro estaba olvidado ahí, estaban olvidados. Y entonces nos dimos a la tarea de empezar hacer esos estudios y, nos dimos cuenta que a toda la gente le gusta que se la haga un reconocimiento por la labor que hizo y, sobre todo, si han hecho algo relevante y, fue como se desarrolló este Programa en Ciudad Madero, enseñarles a las nuevas generaciones cómo era su colonia, quiénes fueron los primeros pobladores de esa colonia, por qué lleva el nombre de la colonia. Es importantísimo, tú sabes que la historia se la damos para que quieran su colonia, porque así tenemos ciudadanos que quieran su colonia, la van a tener más limpia, la van a cuidar mejor, cuidarán mejor las instalaciones deportivas que tienen, por qué, porque cuidarán mejor lo que hicieron sus abuelos, sus padres, por conservar eso. Entonces es lo que hacemos con el Programa, darle identidad... esa identidad es la que necesita el municipio de Ciudad Madero. Identidad que se la vamos a dar si nosotros somos... pasa una cosa muy curiosa, sales afuera y te preguntan.... ¿de dónde eres?, y eres originario de Madero y dices "soy de Tampico", entonces es lo que queremos y, es lo que quiere el Presidente Municipal darle identidad a Madero, a que nos sintamos orgullosos de decir que somos maderenses y, orgullosos porque decir somos de la colonia "La Barra", "La Colonia Árbol Grande", de la "Colonia Vicente Guerrero", porque quiero decirte que todas las colonias de Madero tienen mucha historia. La intención de nosotros es hacer un recorrido por diferentes colonias más antiguas de Madero y, luego hacer un compendio que quede de archivo, con las visiones de la propia gente de ahí, esa es la intención (DDS/MT/ENT/1).

Para desarrollar los programas, no se tiene un perfil definido en la Dirección, sólo se menciona a las áreas donde han dedicado parte de su vida profesional; al respecto el DDS comentó:

Que 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, así lo muestra la ENDIM, INDESOL-INEGI (2001). De los 2427 municipios, 2417 tienen una Tesorería; 2392 una Secretaría del Ayuntamiento; 2123 una Secretaría de Seguridad Pública; 1750 una Secretaría de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos y, sólo 104 municipios tienen una Secretaría de Desarrollo 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 DDS 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 posteriormente 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).

La estructura administrativa del Ayuntamiento a través de Secretarías abre de manera significativa los niveles y las áreas a atender, para ello es necesario que existan manuales de procedimientos y flujo de información que permita evaluar el proceso de los programas así como su impacto, ya que si no existe una coordinación adecuada se corre el riesgo de establecer sólo acciones temporales que no atienden problemas estructurales a nivel social.

Las principales...yo pienso que todas las áreas son importantes, todas las áreas de desarrollo social son importantísimas, porque por ahí, comentamos que no nada más las obras son importantes, sino el desarrollo social es importantísimo, en este caso y el llevarle diversión a la colonia, llevarle a que aprenda a desarrollar algún oficio, el que aprenda a ganarse algún ingreso para su hogar es importantísimo, y eso nos da la mejor calidad de vida. Y ahora ese es el propósito que quiere el señor Presidente, hacer de Ciudad Madero una ciudad de calidad. Esa es una materia importante, el desarrollo social te puedo decir que aquí la cuestión la Dirección y la Secretaría como todo, pues tiene cosas importantes pero te podría hablar de becas, te podría hablar de cosas interesantes en materia de educación, la Dirección es una partecita nada más de la Secretaria, lo que estamos haciendo en la Dirección de Desarrollo Social (DDS/MT/ENT/1).

Se aprecia que las áreas más importantes a atender en materia de desarrollo social, no están bien definidas; se percibe una estructura tradicional lineal y jerárquica de ver las actividades profesionales, a través de darle un peso relativo a la voluntad del "señor" Presidente, los planes no se hacen por haber un diagnóstico previo que indique las acciones a desarrollar, más bien existe la intención de trabajar mediante la idea expresada de una persona de mayor rango jerárquico.



En cuanto a las relaciones intermunicipales, se menciona el Sistema Integral de la Familia (DIF), una entidad con la que más trabajan de manera coordinada ya que canalizan regularmente 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 aboca 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.

**Si 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 que dirección, quien 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 Secretaria 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, si mencionó que este proceso busca en primera instancia que el funcionario 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, ésta es la LGDS, 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 distingo de colores, afortunadamente hay una administración donde hay cinco fracciones de diferentes partidos políticos y, entonces se trabaja para todos (DDS/MT/ENT/1).**

Las relaciones intergubernamentales se mantienen con la SEDESOL estatal con quien establecen mayor relación; como no tienen acceso a ningún programa de orden federal, la relación es poco frecuente, al menos a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

Uno de los aspectos que se repite continuamente, es la situación que viven los ayuntamientos respecto a los tres años de gobierno y las limitantes que se tienen como producto del período 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 este tiempo, al respecto comentó:

**Si haces una buena planeación y, te fijas unas metas que son alcanzables ¡si! 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...horita 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 grande 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).**

Respecto al desarrollo social y su vínculo con el proceso de descentralización, tiene varios matices relacionados con las condiciones que imperan en cada entidad, en la cual el perfil de los funcionarios y su especialización en materia de desarrollo social es primordial. Asimismo, las capacidades técnico operativas de la administración local, como son la existencia de manuales de procedimientos que les facilite conocer el área y saber como hacer la gestión y los tiempos necesarios, son importantes

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 (véase Anexo 26), 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 al municipio de Ciudad Madero, se encontró un débil vínculo entre las acciones que se enuncian en el PMD y los programas que se aplican, lo anterior 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 regularmente 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; Hinojosa y Martínez, 2003; Cabrero, 2000, 2003, 2004; Guillen, 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 organización 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. Lo que evidencia la carencia de unidades administrativas en estas áreas básicas de los ayuntamientos.

#### **4.2. 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, en la cual el (AMM), es una de las más representativas, principalmente por el asentamiento de la industria del acero; la cervecera y, metalmecánica entre otras.

El AMM es una zona que congrega cerca del 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 foco 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.

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 la investigación de campo. Se seleccionaron porque son entidades consideradas como urbanas, con indicadores de desarrollo y marginalidad similares a los anteriormente analizados en Tamaulipas y, en segundo, debido a la disposición de los funcionarios públicos de los municipios de estudio en el presente trabajo.

Para iniciar, se abordará el municipio de San Nicolás de los Garza y posteriormente el de General Escobedo. La información es producto de entrevistas y otras fuentes, como son (PMD) y de algunos informes financieros, así como diversos documentos que se han obtenido de las páginas Web 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 diecisiete Regidores. La administración local está gobernada por el (PAN). El Presidente Municipal y la mayoría de los miembros del cabildo pertenecen a este partido político.

El ayuntamiento desde 1994, ha estado manejado por alcaldes de extracción panista, lo que le ha dado fisonomía 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, así como 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, lo anterior es importante señalarlo debido a que a partir del diagnóstico o idea que hacen las autoridades locales, es que se establecen planes y programas de acción en el plano social. De acuerdo a 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, por último, 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 por último, 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 la entidad, lo que nos lleva a indagar de manera directa cuál es la estructura administrativa y organizacional del Ayuntamiento para hacerlos operativo y eficaces.



El Secretario de Desarrollo Social con quien se tuvo varias entrevistas expresó tener años de experiencia en torno a 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).**

Quien comentó que durante el transcurso de la administración hubo una fusión de Secretarías, entre la de Educación, Cultura y Deportes, con la Secretaria de Desarrollo Social, haciendo de esta última, una entidad sumamente grande tanto en el número de plazas como de funciones a desarrollar.

**Es una de las diez... doce 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 Secretaria de Desarrollo Social. De hecho, a mediados de esta administración se fusionó con otra Secretaria que era la de Educación, Cultura y Deportes, se fusionó con esta Secretaria y quedo 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 significativo que tiene la Secretaría en la administración municipal, ya que integra las direcciones del sector social consideradas como 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 la estructura compleja, solamente en 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, quien comentó:

**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 Secretarías 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 Secretaria 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 suficientes resultados para que se le de 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.

Asimismo, es importante que en la elaboración de los programas, se considere la participación ciudadana, más si a través de ésta se legitima el ejercicio de gobierno, además de fondearse de recursos para la realización de las obras. 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 si es decisivo fomentar la participación junto con el gobierno en las decisiones de gobierno (SDS/SNG/ENT/1).**

Se 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 mas 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, son muy variados, sin embargo, los recursos que son 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 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"...(sic)- 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"...(sic), 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, a 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"-... (sic), 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 una 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 organismo 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 catorce unidades deportivas, donde acuden un promedio de 2 500 personas a 4 000 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:

Si... si 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 a la perspectiva del funcionario público, el problema de pobreza no es prioritario, por lo que sería interesante ver la forma como 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 etc. (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, a 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 Q'aprendas", este Programa consiste en que tenemos equipadas cinco cajas de trailer llamamos "trailas", la mitad está equipada con área para capacitar en corte de cabello, llamamos 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 costo 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 el 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 y tienen el objetivo de brindarles asesoría a aquellas personas que ya recibieron capacitación y desean continuar con una formación más específica a 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 cluster 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 del 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 (véase Anexo 27), 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 del 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 regularmente 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 sí 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 que se establecen 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 si y, si 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 (SDS/SNG/ENT/1).**

Por último, respecto a la descentralización y al conocimiento de la LGDS, 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”. Respecto al 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 la existencia del PMD, en el cual se insertan las principales líneas de acción de la administración en turno, para su realización es importante 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



o autónoma. Al respecto es necesaria la existencia de una agenda de gobierno, que se denomina Cabrero (2003b) agendas integrales, ya que el gobierno municipal se encuentra en el eje articulador de las acciones de política pública y el resto de la comunidad.

El Municipio de SNG es considerado como atípico incluso por los funcionarios que ahí trabajan, debido a varias circunstancias que dan cuenta de su desarrollo; sin embargo el que sea una comunidad muy homogénea ha permitido a la administración local actuar de manera más eficaz en diferentes sectores sociales.

La permanencia de varias administraciones a cargo del mismo partido político, ha permitido la continuidad a varias acciones de gobierno en materia de desarrollo social, con un carácter 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.

De los programas de desarrollo social que se instrumentan en la entidad, no tienen como principal objetivo el 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 atiende a través del Programa Oportunidades. Por otro lado, uno de los objetivos que tiene la administración, además de propiciar la participación ciudadana, es el proporcionarles un "plus" a los servicios públicos municipales, en beneficio de la comunidad.

Respecto a la descentralización, se concibe como un mecanismo a través del cual se trabaja de cerca con la gente. Aunque no se habla de autonomía en cuanto a los ingresos económicos, si 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 mencionados.

Destaca que las relaciones intergubernamentales se hacen más fluidas, cuando los gobiernos que se interrelacionan son del mismo instituto político. Esto tiene que ver con la fuerte carga que tienen las acciones de gobierno, lo cual en cierta forma puede tener incidencia en la eficiencia de sus funciones.

En la administración local, ha sido importante la permanencia de personal al paso de una administración a otra, debido a que se tiene la oportunidad de capitalizar la experiencia adquirida, lo cual incide en la eficiencia de sus funciones. Lo anterior siempre y cuando se implementen mecanismos de evaluación del personal de manera periódica, ya que de lo contrario se pueden arraigar prácticas que pueden obstruir los resultados positivos.

Por último, cuando se certifican los procesos administrativos, se tiende a que las administraciones generen información suficiente de manera que sistematicen sus operaciones y puedan ser evaluadas, logrando con ello detectar sus debilidades y corregirlas; esto impacta directamente 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 trece Regidores. La entidad ha estado gobernada por el (PRI), y no se ha registrado ninguna alternancia con algún otro instituto 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<sup>138</sup>.

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 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 al frente del Alcalde Fernando R. Margain Santos. Sin embargo, ante la apatía de dicha administración por la investigación, solo 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 identifican que las principales directrices estratégicas de la presente administración enunciadas en el (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.

---

<sup>138</sup> Información obtenida de: <http://www.escobedo.gob.mx/Datos%20Gral/Economia.html>.



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 los cuales se enuncian: 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 (Véase Anexo 28), 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 bajar recursos para atender a personas con discapacidad; Programa Oportunidades; Adulto Mayor, por citar algunos caso. Asimismo, son financiados a través de los recursos del Ramo 33, (como son 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<sup>139</sup>.

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"<sup>140</sup>.

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 de la administración, 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

<sup>139</sup> 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; 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. en: <http://www.escobedo.gob.mx>.

<sup>140</sup> Consultado en: <http://www.escobedo.gob.mx>.



labora en dicha entidad, se ha desarrollado en diferentes sectores, pero sobresalen los del ámbito educativo. En el caso del Secretario, se ha desempeñado en diferentes puestos tanto del sector público municipal como en organizaciones no gubernamentales. Al respecto expuso lo siguiente:

**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 el 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.

La presente administración tiene escasos meses de haber iniciado funciones 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 preguntan que 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.

De las principales funciones que se le asignan a la SDS, se enuncian en el Artículo 25 del citado Reglamento (véase Anexo 29), éstas 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 horita y, para eso instituímos en esta Secretaría ciertas direcciones en el organigrama, Educación y Cultura, Deportes, este... Atención a la Juventud, Orientación Social, Derechos del Ciudadano, Salud, y la gente de Oportunidades (SDS/GE/ENT/1).

De acuerdo al organigrama que aparece en la página de Internet del municipio, así como lo ha expuesto el Secretario con anterioridad, se aprecia que la SDS 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 que labora en la SDS tiene un perfil variado. Sin embargo es necesario señalar que de acuerdo al 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 aún 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 le 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 implícito un avance en el proceso de organización de la estructura operativa del gobierno local, la eficiencia de 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 aquellos 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, tienen que ver con otros dispositivos de importancia que implican la generación de información suficiente que de 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 SDS municipal a fin de que dicha actividad se presente, indicó:

**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 tener mayor conocimiento sobre cuál es 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), 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, a 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 que persona llega que no esté dentro del**



**Programa Oportunidades, que 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 siguiente 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, ¿si? (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 de 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 al 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 al 10% de éstos (\$ 43 324 771 pesos), cuyo principal objetivo del gasto, es para la atención de los sectores de salud, cultura y deportes<sup>141</sup>.

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

Respecto al conocimiento de la LGDS, como un documento jurídico que establece una serie de lineamientos, que los gobiernos locales pueden desarrollar en el ámbito social, al respecto se comentó lo siguiente:

**Bueno... si...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, por lo regular, en cuanto se asientan y se sensibilizan respecto a cuáles son sus alcances y sus limitaciones. Regularmente 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 y 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 Secretaria 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).**

<sup>141</sup> Consultado en: <http://www.escobedo.gob.mx/Transparencia/>.



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 PNUD, 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 entre los más importantes, 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 vienen a fortalecer 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, 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 a 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.



### **4.3. 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 el presente 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, a fin de resaltar diferencias y las similitudes que se encontraron durante la investigación de campo.

Los principales puntos que serán comparados buscarán cubrir los propósitos planteados al inicio de la investigación que se centran en los siguientes componentes: el ayuntamiento; respecto al 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, sale 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 veintiún 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 satisfactoriamente. 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 (el 46.72% de la población gana hasta dos salarios mínimos) hace a la población muy vulnerable para que actúe 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 veintiún Regidores, la alternancia se ha dado entre el PRD y el PRI. Sin embargo, se encontró que las cuatro administraciones durante las cuales el PRD estuvo al frente de la administración local, su arribo al gobierno no fue producto de un proceso de madurez político-ideológico de izquierda, sino fue resultado del "voto de castigo" por la detención del líder petrolero nacional, quien en su momento ostentaba fuerte 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 hacer mención que dicha organización gremial ahora expresa abiertamente su filiación con el 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 del los Garza, en N.L., cuyo ayuntamiento se conforma por un Presidente Municipal, dos Síndicos y diecisiete Regidores, la continuidad durante los últimos quince 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 de lo anterior, la entidad es una de las que mejores niveles del ingreso reporta, ya que de acuerdo con el IDH del PNUD, para el año 2000, el PIB per capita en dólares ajustado fue de \$ 14 478 en tanto que Ciudad Madero y Tampico fueron de \$ 9 798 y \$ 8 933 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 aparentemente no ha habido alternancia, ya que ha sido una entidad que ha estado gobernada por el PRI, tiene un ayuntamiento conformado por un Presidente Municipal, dos Síndicos y trece Regidores. Su perfil semiurbano es parte de sus características, entre las cuales sobresalen, el mayor índice de viviendas con hacinamiento (48.91% de las viviendas) y 7.33% de las viviendas no cuenta con agua entubada por citar algunos casos.

**Tabla 22.- Comparativo de ayuntamientos de los municipios de estudio.**

Municipio	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
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 diecisiete Regidores. Ha habido 6 administraciones del PAN consecutivamente	Presidente Municipal (PRI); dos Síndicos y trece 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 Guillen (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 aquellos funcionarios municipales que se incorporan a la administración pública a 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 a 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 Guillen (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 regularmente 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 23.



**Tabla 23.- Comparativo del Plan Municipal de Desarrollo de los municipios de estudio.**

Municipio Concepto	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
Plan Municipal de Desarrollo.	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.	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 y, por último 6.- DIF y las organizaciones de servicio social.	1.- Municipio con visión a largo plazo; 2.- Seguridad pública; 3.- Mejoramiento vial y reordenamiento urbano de la ciudad; 4.- Desarrollo económico y transparencia y, por último, 5.- Desarrollo social y fortalecimiento de la familia.	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.
Principales programas sociales	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; 10.- Carnaval; 11.- De fiesta en tu colonia; 12.- Descacharrización; 13.- Tarjetas de descuento; 14.- Jóvenes y, por último 15.- "Un Doctor cerca de mí".	1.- Capacitación "aprende un oficio" 2.- Huertos escolares. 3.- Fomento a la cultura "recordando el ayer"	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; 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, por último, 20.- Apoyo jurídico a las familias nicolaítas.	Objetivos Generales. 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.



## Plazas 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 consolidado 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 Cd. Madero, la Dirección de Desarrollo Social, sólo cuenta con seis plazas, cuyos perfiles de quienes se encuentran en esta dependencia tienen poca relación 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, cuenta 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. La situación anterior pudiéramos contrastarla con lo que presentó Cabrero (2003), quien después de hacer una revisión en 141 programas municipales, identificó a aquellas 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 24.- Comparativo de plazas en los municipios de estudio.**

Municipio	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
Concepto				
Plazas laborales en los municipios de estudio.	1 dirección; tres subdirecciones. Una estructura lineal con 28 plazas. De jefes de departamento se busca que tengan licenciatura.	1 secretaría; 6 direcciones; una exclusiva para el desarrollo social, con 6 plazas.	1 secretaría; 6 direcciones y una coordinación de atención ciudadana. Sólo en la dirección de desarrollo social cuanta con 34 plazas.	1 secretaría y 6 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 Cd. 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, ambos 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 Guillen (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.*



**Tabla 25.- Comparativo de las áreas de capacitación en los municipios de estudio.**

Municipio	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
Concepto				
Capacitación.	El ayuntamiento tiene un área dedicada a la capacitación. Pero se ofrece poco a la dirección de desarrollo social, solo se hacen reuniones para evaluar el trabajo realizado.	El ayuntamiento tiene una dependencia pero no hay un programa de capacitación permanente.	Si, 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.

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 eficiente es el funcionario en las labores que realiza, por lo que se da singular importancia a la capacitación para ir fortaleciendo las capacidades que inciden en la eficiencia de su función. El municipio lleva varios años certificados 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 las abordadas con anterioridad, es el que tiene que ver con los recursos económicos y financieros necesarios a 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 del 60 % de sus ingresos totales. Sin embargo, hay algunos municipios cuya dependencia es mayor que otros, por ejemplo Cd. Madero, sólo capta el 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 el 34%, lo cual sin lugar a dudas, no representan un alivio económico para poder ejecutar sus programas de manera autónoma, pero al menos tienen una condición no tan severa como el caso de Cd. 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.



Con relación a lo anterior, Satín 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 aún 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, éstos 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 26 se observa que los ingresos propios que recaudan los municipios de estudio oscilan entre el 20 y el 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.

**Tabla 26.- Comparativo de las fuentes de recursos económicos en los municipios de estudio.**

Municipio	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
Recursos propios	34 % del total de los recursos en promedio del total de los ingresos.	20% del total de los recursos en promedio del total de los ingresos.	Aproximadamente el 30% en promedio del total de los ingresos.	Aproximadamente el 30 % en promedio del total de los ingresos. La Secretaría de Desarrollo Social absorbe el 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; entrega de medicamentos a gente de escasos recursos.	Regularmente se trabaja a través de patrocinios.	Los relacionados con la atención ciudadana así como los de formación de oficios y profesiones.	Regularmente se destina el gasto hacia el sector educativo y de salud.

### **Descentralización.**

Respecto a la descentralización, 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 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 afirma Ayala (2003).

Es importante señalar como lo plantean (Graffe y Kennedy, 1998 y Boisier 2004), que la tendencia descentralizadora no se explica por si misma, ya que no ha representado un objetivo en si, 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 Cd. 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 hace 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 27.- Comparativo del concepto descentralización en los municipios de estudio.**

Municipio	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
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. Por otra parte, 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); 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 de 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 Cd. 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.

**Tabla 28.- Comparativo de la Participación ciudadana en los municipios de estudio.**

Municipio	Tampico, Tamps.	Ciudad Madero, Tamps.	San Nicolás de los Garza, N.L.	General Escobedo, N.L.
<b>Concepto</b>				
Cuenta con una organización de base.	Si 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.	Si 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.

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 al 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 del presente capítulo.

1.- Con relación a 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 a 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 el gobierno central 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 se de 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 de 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. Lo que ha provocado 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 de tiempo en las dependencias locales relacionadas con el desarrollo social, o bien su perfil profesional poco tenía que ver con este sector, lo anterior 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. El 18 % de los presidentes municipales no tienen estudios medios o superiores en



algún campo profesional y la mitad de los presidentes municipales, así como de los funcionarios de primer nivel, no tenían experiencia previa en el campo de la administración municipal, de éstos últimos, el 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tienen menos de tres años, solo 5% tienen 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.

Por otro lado, 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 como captan o recaudan aquellos recursos fiscales de manera autónoma; así como de la capacidad que tienen las administraciones a fin 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 regularmente 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 GENERAL.

Como se ha mostrado a lo largo de la presente investigación, el proceso de descentralización en nuestro país es aún inacabado y por lo tanto 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 a 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; Diaz, 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 (Graffe y Kennedy, 1998; Penso, 2002; y Boisier, 2004), implica un proceso que no se explica por si mismo, ya que no es un objetivo en si, 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 es 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



sectorialmente, 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 demuestra 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 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 (Graffe y Kennedy, 1998:34).

Lo anterior permite considerar que ante la heterogeneidad del proceso, cada región e inclusive cada localidad, ha interpretado a la descentralización de acuerdo a sus características y condiciones particulares, lo que se corrobora con la presente investigación, en la 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 directamente relacionadas con el bienestar, no fueron sujeto de esta investigación, ya que nuestro estudio 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 diseñado y operado desde el gobierno central y no producto de las presiones de las entidades federativas por asumir mayores responsabilidades en sus territorios. Al contrario, fue la federación quien desde sus propios intereses ha promovido el proceso, primero en el sector



educación, posteriormente en el de salud, y recientemente 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 abordados en el transcurso de la presente investigación (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 del programa Oportunidades en los municipios de estudio, la heterogeneidad del proceso en las localidades y del trabajo de los funcionarios de los ayuntamientos. 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 funcionamiento del programa a sus condiciones, necesidades y particularidades, implementando prácticas no señaladas en las reglas de operación. Como ejemplo, en el caso del municipio de Tampico, se trabajó con el padrón de beneficiarios con la finalidad de no duplicar los apoyos del gobierno federal con los que otorga el ayuntamiento; en San Nicolás de los Garza, le ha dejado la operación del programa casi en su totalidad al gobierno federal, al considerar que el problema de pobreza está casi resuelto en el municipio; en el caso de Cd. Madero, el programa ha sido manejado por otra persona distinta al EM, ya que a dos años de administración el funcionario tenía apenas unos días de haber entrado en funciones, por último la EM de General Escobedo fungía como coordinadora de otros programas a la vez.

Como se puede observar la heterogeneidad de las condiciones locales y las capacidades funcionales, genera que se desarrollen procesos específicos en un escenario de descentralización parcial de un programa diseñado 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 COPLADEM en cuanto a su estructura administrativa y dependencia local que deba manejarlo.

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

Se puede corroborar con lo anterior que la descentralización como proceso es 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, aún 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 PEF) los gobiernos locales reciben una parte considerable de los ingresos, en algunos casos llegan a representar más del 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: 165). Para el caso de nuestros municipios de estudio, considerados como urbanos y con indicadores de desarrollo humano muy favorables, los recursos recaudados equivalen al 30% del total de sus ingresos. Sobresalen los municipios de Cd. Madero con el 20% (el de menor recaudación) y Tampico con el 34% (el de mejor posición recaudadora).

Derivado de lo anterior, 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 se robustece a lo planteado por Guillen cuando afirma que “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” (Guillen, 2003:306).



Como se pudo corroborar a lo largo de la investigación, 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”, lo anterior 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 a lo anteriormente 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 directamente 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 contruidos por las regiones y las localidades, con el fin de acudir con recursos adicionales y apoyos diversos para “construir conjuntamente” un proyecto de 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, aquella 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*) frecuentemente desarrolladas por los ayuntamientos gobernados por el PRI (como es el caso de Tampico y Cd. Madero).

De acuerdo al análisis presentado hasta el momento, se considera haber cubierto los objetivos particulares que dieron cuerpo a la presente investigación, por lo que retomando la pregunta central que dio origen a nuestro trabajo, referente a sí 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*, al respecto se puede decir 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 si podemos señalar, es que han sido diversas y muy variadas las experiencias que cada región y localidad ha tenido al respecto. En este sentido, lo diverso de las condiciones de los espacios locales y lo heterogéneo del proceso, ha 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 localmente diseñados. 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, tanto la elaboración 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 Cd. 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 negativamente en el diseño e implementación de aquellas 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 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 cabalmente 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: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 91-96.

Acosta, J. O. (2001). El artículo 115 Constitucional y el Municipio que queremos. *Alcaldes Mexicanos*. Núm. 2. Mayo-jun. 82-84.

Aguilar y Pallavichini. Los desafíos de la descentralización (En línea) <http://www.upd.oas.org/Decentralization/ministros/webdocs/mexico.pdf> (página consultada 11 de marzo del 2005).

Aguilar, G. (2000). *Desigualdad y pobreza en México. ¿Son inevitables?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.-UNAM-IPN.

Aguilar, L. (1996). El federalismo mexicano: funciones y tareas pendientes. En: Hernández, A. (Coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Ed. FCE- COLMEX. 109-151.

Arroyo, J. y Sánchez, A. (2003). Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional. En: Cabrero, E. (coord.) *Políticas Públicas municipales una agenda en construcción*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa – CIDE. 87-128.

Astudillo, M. (2001). *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.- IIE. UNAM.

Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: Ed. FCE.

Barceinas, C. y Monroy, L. *Origen y funcionamiento del ramo 33*. (En Línea). En: <http://www.inafed.gob.mx/work/resouces/localcontent/13114/1/8.1/pdf>. (Página consultada del 13 de diciembre de 2006).

Bassols, Á. (2002). Desigualdad regional: ¿de dónde viene y hacia dónde va? En: Calva, J.L. (Coord.) *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad. Tomo II*. México: Ed. Casa Juan Pablos- IIES-UNAM. 257-282.

Bazdresch, M. (2003). Cambio municipal y participación social. En: Cabrero, E. (Coord.). *Políticas Públicas municipales una agenda en construcción*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa –CIDE. 49- 86.

Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Reforma y democracia*. No. 27. Octubre. (En Línea) <http://www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf> (Página consultada el 23 de febrero del 2005).

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure*. Vol. XXX, N° 90. Septiembre. 27-40.



Boltvinik, J. (1998). Inconsistencia y duplicidad de funciones del ramo 33. *Instrumentos de distribución del ramo 33*. México: Cámara de Diputados. 93-103.

Boltvinik, J. (2001). Opciones metodológicas para medir la pobreza en México. *Comercio Exterior*. Vol. 51. No. 10. Octubre. 869-878.

Cabrero, E. (2000). Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En: Cabrero, E. y Nava, G. (Coord). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 19-90. (1ª reimpresión).

Cabrero, E. (2003). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (Coord.). *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 155-190.

Cabrero, E. (2003 b). *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. México: Documento de trabajo No. 128-CIDE.

Cabrero, E. (2004). Descentralización fiscal, planeación regional y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes? En: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 33-42.

Cabrero, E. (2004b). Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. (En línea) [http://www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm) (página consultada el día 30 de abril 2004).

Calderón, J. (1998). Inconsistencia y duplicidad de funciones del ramo 33. *Instrumentos de distribución del ramo 33*. México: Cámara de Diputados. 28-39.

Calva, J.L. (2005). El consenso de Washington. (En Línea) [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web\\_editoriales\\_new.detalle?var=29057](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_editoriales_new.detalle?var=29057) (Página consultada el 21 de junio del 2005).

Cámara de Diputados. Ley de Desarrollo Social, 2004. DOF. 20 de enero de 2004.

Carrasco, R. (1998). Instrumentos de distribución del ramo 33. En: *Instrumentos de distribución del ramo 33*. México. Ed. Cámara de Diputados, LVII legislatura. 105-122.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Argentina: Ed. Paidós.

Carrillo, M. y Ramírez, R. y otros. (2002). La Descentralización en Guanajuato, 1994-2000: ¿laboratorio para el rediseño del federalismo en México? En: Martinelli, j. (Coord.) *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Ed. Plaza y Valdés. 249-285.



- Casalet, M. (1999). Descentralización y desarrollo económico local en México. *Comercio Exterior*. Vol. 49. núm. 12. Diciembre. 1097-1112.
- Castillo, E. y Vázquez, M. (2003). El rigor metodológico en la investigación cualitativa. *Colombia Médica*. Vol. 34. No. 3, 2003. 164-167.
- Cogco, A. R. y Arzate, G. (2004). La descentralización: un espacio para el ejercicio de la planeación. En: De la Cruz, J.L. (Coord). *Desarrollo regional. Economía, Sociedad y Ambiente*. México, Universidad Autónoma de Tamaulipas. 97-111.
- Cogco, A. R. y López, R. E. (2005). Federalismo, descentralización y financiamiento para el desarrollo en las regiones. En: López, R, Ribeiro, M. y De la Cruz, J.L. (Coords). *Pobreza, empleo y participación ciudadana: aportes para la política social*. México. Universidad Autónoma de Tamaulipas y Universidad Autónoma de Nuevo León. 70-87.
- Colmenares, D. (2004). El federalismo hacendario en México. En: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 107-131.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Revisada y actualizada por Carbonell M. (2007). México. Editorial Porrúa. (154ª edición).
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid. España: Ed. Mc. Graw Hill.
- D'anconca1, (1999), Escuela de Antropología. (En línea) [http://www.uct.cl /portavozantropologico/metodo.htm](http://www.uct.cl/portavozantropologico/metodo.htm) (Página. consultada el 28 de marzo de 2006).
- De la Cruz, J. L. (2002). Pobreza, marginalidad y asentamientos humanos. En: De la Cruz, J. L. (Coord). *Marginalidad y asentamientos irregulares en el sur de Tamaulipas*. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas. 23-40.
- De Tocqueville, A. (2003). *La democracia en América*. México: Ed. Gernika. (2ª edición).
- Deslauriers, J.P. (1991). *Recherche qualitative*. Montreal, Canadá: Ed. Mc Graw-Hill.
- Díaz, A. (2000). Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada. En Cordera R. y Ziccardi A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. UNAM. 37-57.
- Díaz, A. (2003). Balance fiscal de los estados en el sistema federal. En: Martínez, J. y Díaz A. (Coord.). *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.-CIDAC. 17-50.
- Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: Una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. III. Núm. 11. 387-407.



Dieterlen, P. (2003). *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Ed. FCE- UNAM.

Dussel, E. y Kwam, S. (1992). La liberalización comercial y la integración económica: el caso de México. *Investigación económica*. No. 200. Fac. Economía. UNAM.

Dussel, E. (2002). México en la globalización y la apertura comercial. En: Calva, J.L. (Coord). *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad. Tomo II*. México. Casa Juan Pablos; UNAM-IIE. 13-47.

Duverger, M. (1981). *Método de las ciencias sociales*. Barcelona, España: Ed. Ariel (12ª edición).

Estados Iberoamericanos, para la Educación, la ciencia y la cultura. No. 4. sept.-dic. (En línea) <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero4/escuelalatinamericana.htm> (Página consultada el 21 de junio del 2005).

Escuela de Antropología. (En línea) <http://www.uct.cl/portavozantropologico/metodo.htm> (Página consultada el 28 de marzo de 2006).

Favela, A., Calvillo, M. y otros. (2003). *El combate a la pobreza en el Sexenio de Zedillo*. México: Ed. Plaza y Valdés. UAM.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y Práctica*. Santiago de Chile: ILPES- CEPAL.

Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: Ed. ILPES- CEPAL.

Fix-Fierro, H. (2003). Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político. En: Martínez, J. y Díaz A. (Coord.). *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.-CIDAC. 151-210.

Flores, M.E. (2002). Modernización de la administración pública en la globalización. En: Martinelli, J.M. (Coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Ed. Plaza y Valdés. 141-150.

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: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 43-60.

Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004. Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Marginados 2004-2009. (En Línea) <http://www>.



nuevoleon.gob.mx/pics/pages/p\_des\_social.base/desarrollosocial.pdf (Página consultada el 7 de Junio del 2005).

Gobierno del Estado de Tamaulipas. Plan Estatal de Desarrollo. (En Línea) [http://www.Tamaulipas.gob.mx/ped\\_2005-2010.pdf](http://www.Tamaulipas.gob.mx/ped_2005-2010.pdf) (Página consultada el 8 de junio del 2005).

Gobierno del Estado de Tamaulipas. En: Periódico Oficial. 5 de abril de 2005. p. 11.

Gobierno Municipal de CD. Madero, Tamps. Plan Municipal de Desarrollo 2005- 2007. México.

Gobierno Municipal de Tampico. (En Línea) <http://www.tampico.gob.mx/gobierno/compromisos/geografia.htm> (Página consultada el 18 de abril del 2005).

Gobierno Municipal de Tampico. Plan Municipal de Desarrollo. Plan Estratégico de Gobierno y Políticas Públicas 2005-2007. México.

Gobierno Municipal de General Escobedo; Nuevo León. (En Línea) <http://www.escobedo.gob.mx/Gobierno/Transparencia.html> , (Página consultada el 16 de mayo de 2005-2007).

Gobierno Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. (En Línea), <http://www.sanicolas.gob.mx/PotentiaWeb/portal/genera/>, (Pagina consultada el 5 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: Cordera R. y Ziccardi A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Miguel Ángel Porrúa. UNAM. 57-71.

Grawitz, M. (1984). *Métodos y Técnicas de las ciencias sociales*. México. Ed. Mexicana. 187-226.

Grefe, X. y Kennedy, C. (1998). *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*. Paris, Francia: Ed. OCDE.

Guerrero, J.P. (2000). Algunas lecciones de la descentralización del gasto social. En: Cordera R. y Ziccardi A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Miguel Ángel Porrúa. UNAM. 751-766.

Guillén, H. (1994). El neoliberalismo en América Latina. *Investigación económica*. No. 209, Julio-Septiembre. 107-144.

Guillén, T. (2000). La política social y los municipios: una lectura fronteriza del norte de México. En: Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del*



*milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Ed Miguel Ángel Porrúa. UNAM. 739-750.

Guillén, T. (2003). Municipio y Política social: Experiencias y nuevos paradigmas. En: Cabrero, E. (coord.). *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 289-309.

Guillén T. (2004). Bases para una reforma constitucional en materia municipal. (En Línea) [http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases\\_reforma\\_const\\_mpal.pdf](http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases_reforma_const_mpal.pdf) (Página consultada el 22 de abril del 2005).

Hernández, A. (1996). Federalismo y gobernabilidad en México. En: Carmagniani, M. (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Ed. FCE. 263-299. (1ª reimpresión).

Hernández, F. (2004.). El federalismo hacendario en México: cuidando algunos aspectos clave del proceso. En: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 133-139.

Herrera, J.M. y Covarrubias, P. (2003). Carencias, recursos y provisión de bienes públicos municipales. En: Martínez, J. y Díaz A. (Coord.). *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.-CIDAC. 415-452.

Herrera, L. (2003). Pobreza, marginación y políticas públicas: hacia un nuevo federalismo en el México del siglo XXI. En: Arteaga, N y otros. *Pobreza Urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*. México: Ed. Porrúa. 285-294.

Hicks, N. y Griffin, CH. (2003).protección social y crisis económica. En: Puyana, A. y Farfán, G. (Coord.). *Desarrollo, Equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México: Ed. Plaza y Valdés – FLACSO. 99-118.

Ibarra, M. y Gendreau, M. (2001). De lo local a lo global. Alternativa de desarrollo micro y mesosocial. En: Gallardo, L. y Osorio, J. (Coord.). *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo II*. México: Ed. ITESO-UIA- ED. LIMUSA. 151-195. (2ª edición).

INEGI (1998). Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997. (En Línea) [http://www.nl.gob.mx/?P=ubicacion\\_geografica](http://www.nl.gob.mx/?P=ubicacion_geografica) (Página consultada en 2 de junio del 2005).

INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Citado en [http://www.Sanicolas.gob.mx/PotentiaWeb/portal/genera/VistasV2\\_1/PlantillasV2/1012.asp?Portal=191&View=2&Origen=36&MenuActivo=27&MenuActivo2=0](http://www.Sanicolas.gob.mx/PotentiaWeb/portal/genera/VistasV2_1/PlantillasV2/1012.asp?Portal=191&View=2&Origen=36&MenuActivo=27&MenuActivo2=0) (Página Consultada el 1 junio del 2005).

INEGI, (2000). *Anuario estadístico de Tamaulipas*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática. Aguascalientes, México.



Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL- INEGI) (2001). Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000. (En línea) [http://www.indesol.gob.mx/5\\_comunicacionpublicacion\\_det.Shtml?x=53](http://www.indesol.gob.mx/5_comunicacionpublicacion_det.Shtml?x=53) (Página consultada el 8 de Agosto de 2005).

Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República, (2001). *El municipio mexicano*. (En Línea) [http://www.sanado.gob.mx/iilsen/docs/zip/pob\\_municipio.zip](http://www.sanado.gob.mx/iilsen/docs/zip/pob_municipio.zip). (Página consultada el 25 de febrero de 2005).

Inostroza, L. y Martínez, P. (2002). Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (Federación, Estado y municipio). En: Martinelli, J. (Coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Ed. Plaza y Valdés. 123-140.

Janetti, M E. (1982). *El desarrollo regional en México*. México: Ed. COLMEX- SEP.

Jordana, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. En *Documentos de trabajo del INDES- UNION EUROPEA*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID. Abril. Serie documentos de trabajo I-22 UE.

Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. En *Documentos de trabajo del INDES- UNION 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. Ed. Cámara de Diputados, LVII legislatura. 41-62.

Larrain, CH. y Rivas, G. (1991). Problemas y opciones del desarrollo latinoamericano: análisis crítico y criterios para una propuesta alternativa. *Investigación económica*. No. 195. Facultad de Economía. UNAM.

Lekachman, R. (1983). Utilidad actual de Keynes. En: Friedman; Hansen; Sweezy u otros. *John Maynard Keynes. Crítica de la Economía Clásica*. México: Ed. Ariel, S.A. 207-238. (1ª reimpresión).

Levy, S. (1994). La pobreza en México. En: Vélez, F. (Coord.). *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*. México: Ed. El Trimestre Económico FCE No.78. 15-113.

Ley de Coordinación Fiscal. (En línea) [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorces/reglas/2002/r33\\_aportafederales/completos/LEY\\_COORD\\_FISCAL\\_2002.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorces/reglas/2002/r33_aportafederales/completos/LEY_COORD_FISCAL_2002.htm) (página consultada el 22 de agosto de 2006).

López, R. E. (1999). La política social municipal y el desarrollo comunitario. En: Ribeiro, M y López, R. E. (Eds.). *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales. Tomo 2*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. 45-64.



Madrigal, J. (2004). El modelo de planeación del desarrollo regional de la administración 2000-2006. En: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 159-181.

Marcos, J. (2004). Del federalismo fiscal al federalismo hacendario: recuento de una transformación. En: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 99-105.

Martinelli, J.M. (2002). Lo público social. En: Martinelli, J.M. (Coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Ed. Plaza y Valdés. 91-104.

Martínez, C. y Mari, 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*. (Ed.). Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la ciencia y la cultura. No. 4. sept.-Dic. (En línea) <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero4/escuelalatinamericana.htm> (Página Consultada el 21 de junio del 2005).

Martínez, C. y Ziccardi, A. (1988). *Política y gestión municipal en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

Martínez, C. y Ziccardi, A. (2000). Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales. En: Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa-UNAM.703-738.

Martínez, J. (2000). Descentralización de la política social: ¿En qué nivel de Gobierno? En: Cordera R. y Ziccardi A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Miguel Ángel Porrúa- UNAM. 767-785.

Martínez, J. (2003). Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización. En: Martínez, J. y Díaz A. (Coord.). *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.-CIDAC. 211-278.

Max Larraín (1999). El Consenso de Washington. ¿Gobernador de gobiernos? En línea en: <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm> (Página consultada el 21 de junio del 2005).

Meil, G. (1998). Política Social Comparada. En Alemán, C. y Garcés J. (coord). *Política Social*. Madrid: Mc. GRaw Hill.

Mendoza, J. (2002). Los dilemas de las finanzas públicas municipales. En: Martinelli, J. (Coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Ed. Plaza y Valdés. 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: Martínez, J. y Díaz, A. (Coord.). *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.-CIDAC. 283-414.

Montagut, T. (2000). *Política social. Una introducción*. México. Ed. Ariel Sociología.

Mota, L. (2003). Pobreza urbana y gestión municipal en el estado de México. En: Arteaga, N y otros. *Pobreza Urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 337-350.

Nava, G. (2000). Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y básicos y estudio de casos. En: Cabrero, E. y Nava, G. (Coord.). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudio de casos*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.-CIDE. 91-140. (1ª reimpresión).

Nickson A. La Descentralización Política (En línea) [http://www.cebem.org/adm/documentos/descent\\_politica\\_en\\_america\\_latina.pdf](http://www.cebem.org/adm/documentos/descent_politica_en_america_latina.pdf) (Página consultada en 14 marzo del 2005).

Núñez, M. L. (2000). Federalismo y Experiencias Federalistas. En: Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Miguel Ángel Porrúa. UNAM. 803-809.

Oates, W. y Portney, P. (2001) The Political Economy of Environmental Policy (En Línea) <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-01-55.pdf> (página consultada el 22 de febrero del 2005).

Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: Ed. CEIICH- UNAM.

Ordóñez, G. y Reyes, M. (2006). Introducción. En: Ordóñez G. y Reyes, M (Coord). *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México. Colegio de la Frontera Norte: Plaza y Valdés Editores. 7-38.

Ordóñez, G y Ortega, G. (2006). Programas de combate a la pobreza. En: Ordóñez G. y Reyes, M (Coord). *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México. Colegio de la Frontera Norte: Plaza y Valdes Editores. 245-298.

Ortega, A. (1982). Federalismo y programación regional. *Comercio Exterior*. Vol. 32, Núm. 11. 1194-1197.

Ortega, R. (1994). *Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México*. México: Ed. FCE.

Penso, C. (2002). El nivel local: un espacio para la participación. En: Martinelli, J. (Coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Ed. Plaza y Valdés. 289-302.



Rangel, J. M. (2002) Desarrollo urbano, marginalidad y calidad de vida. En: De la Cruz, J. L. (Coord.). *Marginalidad y Asentamientos Irregulares en el Sur de Tamaulipas*. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas. 89-109.

Roberts, B. (2003). La ciudadanía, la política social y los cambios de población. En: Puyana, A. y Farfán, G. (Coord.). *Desarrollo, Equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México: Ed. Plaza y Valdés – FLACSO. 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: Bazdresch, M. (Coord.). *Memoria del Congreso Gobiernos locales: El futuro político de México*. México: Ed. ITESO-IGLOM-IISUNAM. 197-210.

Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a 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: Gallardo, L. y Osorio, J. (Coord.). *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo I*. México: ITESO-UIA- ED. LIMUSA. 95-163. (2ª edición).

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: Ed. Miguel Ángel Porrúa. IIES- 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: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 83-89.

Scott, J. (2000). Descentralización, focalización y pobreza en México. En: Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa-IIS-UNAM. 481-486.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2005). *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (En línea) [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/33/r33\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/tomos/33/r33_ep.pdf) (Página consultada 13 de diciembre de 2006).

Sen, A. (1996). Capacidad y bienestar. En: Nussbaum, M. y Sen, A. (Comp.). *La calidad de vida*. México: Ed. FCE. 54-83.



San, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Ed. Planeta.

Sobrin, J. y Garrocho, C. (1995). Pobreza, política social y participación ciudadana. México: Ed. SEDESOL- Colegio Mexiquense, A.C.

Soria, V. (2002). Subdesarrollo, Política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México. En: Martinelli, j. (Coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: ed. Plaza y Valdés. 61-89.

Soto, E. y López, H. (2003). México: federalismo versus descentralización. *Política y cultura*. I.A.M. No. 19. Primavera. 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. 733-751.

Sunkel, O. y Paz, P. (1986). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Ed. Siglo XXI-ILPES. (20ª edición).

Tello, A. (2002). Marginalidad y gestión municipal. En: De la Cruz, J.L. (Coord). *Marginalidad y asentamientos irregulares en el sur de Tamaulipas*. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas. 129-143.

Torres, F. y Delgadillo, M. (2002). Límites estructurales al desarrollo regional en México. En: Calva, J.L. (Coord.) *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad. Tomo II*. México: Ed. Casa Juan Pablos- IIES-UNAM. 282-316.

Timasheff, N. (1984). *La teoría sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica. (Décima primera reimpresión).

Ubiarco, J.B. (2002). *El federalismo en México y los problemas sociales del país*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Valencia, E. y Aguirre, R. (2001). Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza. En: Gallardo, L. y Osorio, J. (Coord.). *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo I*. México: Ed. ITESO-UIA- ED. LIMUSA. 21-94. (2ª edición).

Vázquez, J. (2005). Mediocridad en los ayuntamientos. México. Periódico la jornada 29 de noviembre.

Vázquez, Z. (1993). El federalismo mexicano, 1823-1847. En Carmagniani, M. (Coord). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México. Ed. FCE-CM.15-50.

Vélez, F. (1994). Introducción. En: Vélez, F. (Comp.). *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*. México: Ed. El Trimestre económico, FCE No.78. 7- 15.



Villarespe, V. (2001). *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. México: Ed. UNAM-IIES.

Villarespe, V. (2002). *Pobreza Teoría e historia*. México: Ed. UNAM- JP.

Ward, P. (1989). *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*. México. Ed. Nueva Imagen. (1ª edición en español).

Ward, P. (1999). De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gobernabilidad y política social municipal en México. En: Ribeiro, M. y López, E. (Eds.) *Políticas Sociales Sectoriales: tendencias actuales. Tomo 2*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. 99-139.

Weber, M. (2001). *¿Qué es la burocracia?* México: Ed. Coyoacán. (1ª edición en español).

Ziccardi, A. (2000). *Municipio y Región*. México: Ed. IIS-UNAM.



# Anexo 1 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DURANTE EL SIGLO XX.

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS.		REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTÍCULO 115. DURANTE EL SIGLO XX	
SITUACIÓN ECONÓMICA NACIONAL	POLÍTICA SOCIAL DEL PAÍS.	REFORMA	FECHA
		REFORMA	OBSERVACIONES A LA REFORMA
<p>A Fines del siglo XIX y principios del XX. Se empezaron a desarrollar ciertas ramas de la agricultura destinada a la exportación, como el henequén, caña, tabaco y caucho. El desarrollo industrial con la producción minera desarrolló la metalurgia con la fundición de la plata, cobre y plomo. La industria de transformación estaba representada por las empresas textiles. A partir de 1910, se identifica de un periodo sin crecimiento económico sostenido, debido a los problemas del conflicto armado y a la reorganización de la economía nacional. Después de 1920, comienza 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. Aún a pesar de la crisis de 1930, la década puede calificarse como de rápida expansión económica, considerando desde luego la etapa Cardenista.</p>	<p>Durante las primeras décadas del siglo XX dado la inestabilidad política y social por la que atravesaba el país, los gobiernos posrevolucionarios dieron poca importancia a la política social. En este periodo se crearon solo dependencias centrales a fin de aplicar medidas sanitarias preventivas; la preocupación central fue la educación gratuita para todos. se crea la SEP. 1921. La Constitución establece una distribución de responsabilidades en la provisión de servicios sociales en: Educación; Salud; Seguridad Social y Vivienda.</p>	<p>Primera Reforma.</p> <p>Segunda Reforma.</p>	<p>20 de agosto de 1928.se reformó el párrafo cuarto de la fracción III</p> <p>DOF. Del 29 de abril de 1933 se reforman y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos</p>
<p>El Estado, desarrolló una estrategia conocida como "política de sustitución de importaciones" y tenía 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 cantidades importantes de recursos para financiarla, ya que si bien la importación de bienes finales se redujo, la importación</p>	<p>La estrategia se dirigió al impulso de la industrialización. Lo que propició la marginación de todos aquellos habitantes rurales temporales. Lo que generó marginación de estos grupos. A partir de los años cuarentas se instrumenta una política social a fin de apoyar al proyecto económico de industrialización. Se crean las condiciones para fortalecer la SSA. Así como del IMSS; educación básica universal y técnica, a fin de formar los recursos demandados por la</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. 12 de febrero de 1947. Se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I.</p>



<p>de 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 mostraba que la economía funcionaba relativamente bien, el crecimiento del PIB fluctuaba entre el 3 y 4 % anual aprox. Mientras la inflación lo hacia alrededor del 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>industria.</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 educativa 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>DOF. 17 de octubre de 1953. Se hacen modificaciones al párrafo I</p>	<p>Se deroga la reforma anterior pero se amplia 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 70's el comportamiento de las variables macroeconómicas empezaron a variar, en particular el gasto del gobierno 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>La política social de atención a la pobreza por parte del Estado, se da a través de la conceptualización del fenómeno como un proceso de marginación y exclusión a grupos campesinos. Así aparecen los programas PIDER y COPLAMAR, con la finalidad de atender a los sectores rurales marginados 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 centralizas.</p>	<p>Sexta Reforma.</p> <p>Séptima Reforma.</p>	<p>DOF. 6 de febrero de 1976. se adicionan fracciones IV y V.</p> <p>DOF. 6 de diciembre de 1977. se modifica la fracción III</p>	<p>Se agregan disposiciones relativas ala normatividad en asentamientos humanos, otorgándole a los municipios la facultad 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 mas entidades federativas.</p> <p>Se añadió un precepto tendiente a establecer el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbitos municipal</p>
<p>En los años 80's 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 PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica), en dos etapas: la primera consistía en un tratamiento de "schok",</p>	<p>La política de ajuste como consecuencia de la crisis, daño significativamente 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, solo 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. 3 de febrero de 1983.</p>	<p>Es considerada la reforma mas importante realizada hasta la fecha, ya que da un giro a los aspectos jurídico, política. Administrativo y fiscal de los ayuntamientos; amplía los mecanismos de participación social y de áreas de la vida interna de los mismos: 1.- se permite por primera vez la asociación intermunicipal, lo cual fortalece la práctica del federalismo; 2.- se permitió la</p>



<p>posteriormente medidas gradualistas. Otros programas también fueron instrumentados como el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) mismo que cambiaría de nombre en 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 el economía. se inicia un cambio de paradigma en el modelo económico: inicia la instrumentación del neoliberalismo</p> <p>Con el fin de mantener la estabilidad macroeconómica, el gobierno aplicó políticas privatizadoras y desreguladoras en la economía través de la apertura comercial y la venta de empresas paraestatales; disciplina fiscal y política monetaria rígida.</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. 17 de marzo de 1987.</p>	<p>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>Se reconoce la gravedad del problema de desigualdad y pobreza existente en el país y se pretende contrarrestarla a través de programas de descentralización parcial, incluyendo cada vez mas 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>	<p>Décima Reforma.</p> <p>Noviembre de 1999.</p>	<p>Texto vigente desde marzo del año 2000.</p>	

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



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

Nombre del programa	A quien va dirigido	Como participa el municipio	Donde se aplica el programa.	Responsables del programa.	Tipo de apoyo
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.	El Programa se aplica en todo el territorio nacional.	Coordinaciones Estatales, ubicadas en las Delegaciones Federales de SEDESOL en los Estados las cuales son responsables de la atención de los beneficiarios, así como de la operación y seguimiento del mismo.	Múltiple y va hacia cuatro componentes: Salud; Educación; Alimentación. Patrimonio.
Programa 3 X 1 para Migrantes.	Las familias de migrantes radicados en zonas marginadas rurales y urbanas.	Los municipios, junto con los gobiernos estatales, podrán asistir financieramente con el 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: el 25% corresponde a la federación a través de la SEDESOL; el 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% a gobiernos estatales y municipales.
Programa de Adquisición de Suelo Apto para Vivienda.  Otorgamiento de un subsidio federal a los gobiernos de los estados o los municipios.	Población en situación de pobreza patrimonial.	Podrá participar como instancia ejecutora cuando el gobierno del estado le delegue las funciones administrativas del Programa.	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.	El gobierno del estado es la instancia ejecutora y podrá delegar funciones administrativas, técnicas y operativas a los organismos de vivienda estatales o municipales	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.
Programa de Ahorro, Subsidio, y Crédito para la Vivienda Progresiva "tu casa"	Población en situación de pobreza patrimonial.	El municipio participa como Promotor y ejecutor, ya que las estado y municipios aportan al beneficiario, un apoyo de igual valor al federal.	Se aplica a cualquier localidad urbana, suburbana, rural o indígena del país.	El Gobierno Estatal o el Municipal, son los responsables del Programa. "Tu Casa".	Apoyo económico que va desde los 12, 000 hasta los 32, 000 pesos según los 5 tipos de casos.
Programa de Atención de Adultos Mayores en Zonas Rurales.	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.	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.	Se aplica en las localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación según el CONAPO.	La SEDESOL por conducto de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.	-Apoyo alimentario, que consiste en una transferencia en efectivo anual de \$2,100 pesos  -Apoyo a la capacitación nutricional.
Programa de Atención a Jornaleros Agrícola.	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.: S L P.: Sin.: Son.:	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.



			Tamps y Ver.		
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 auditoria, 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 fortalezcan la redición 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
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 de 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 SEMARNA.	Económico.

Fuente: Elaboración propia en base a la información de: Secretaría de Gobernación. (2005). *Catálogo de Programas Federales a los Municipios México*. En línea en <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/Publinea/Catprogfed.pdf>



(ANEXO 3)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN.  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL.  
Doctorado en Filosofía con Orientación al Trabajo Social y Políticas  
Comparadas del Bienestar Social.

Guía de entrevista para los secretarios y/o directores de desarrollo social de los municipios de San Nicolás de los Garza y General Escobedo, en el estado de Nuevo León; y Tampico y Ciudad Madero, en el estado de Tamaulipas.

Objetivo: conocer cuál es el estado del municipio respecto a las capacidades de diseñar, instrumentar, y evaluar acciones dirigidas al desarrollo social en un contexto de descentralización administrativa de funciones.

¿Ha tenido experiencia en la administración pública?

¿Cuál fue su puesto anterior?

**Respecto al cargo y perfil.**

1. ¿Cómo está integrado su departamento o dirección?
2. ¿Cuáles son las principales funciones de su puesto?
3. ¿De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo hacia donde apuntan los principales planes, y programas de desarrollo social?
4. ¿De las funciones que usted acaba de mencionar, cuáles considera que tienen mayor grado de dificultad y por qué?
5. ¿Para el desarrollo de las anteriores funciones qué tipo de perfil profesional considera el más apropiado para llevarlas a cabo de manera eficiente?
6. ¿Para el logro de los objetivos planeados como funcionario público, considera que es necesaria la capacitación?
7. En caso afirmativo ¿me puede decir en qué áreas es necesaria?
8. ¿Ha trabajado con anterioridad en la instrumentación de acciones destinadas al desarrollo Social? En caso afirmativo ¿Cuál ha sido su experiencia?
9. ¿Desde su punto de vista cuáles son las principales áreas que deben ser atendidas en materia de desarrollo social?
10. ¿Para la atención de la población más pobre que acciones realiza actualmente el ayuntamiento?
11. ¿Estas acciones se evalúan periódicamente? En caso afirmativo ¿Qué metodología utilizan?
12. Los resultados son publicados en alguna gaceta o en la página de internet del ayuntamiento.

**Respecto a la descentralización**

13. ¿Sabe usted que actualmente se está dando un proceso de descentralización de funciones en diferentes áreas de gobierno?
14. ¿Cree usted que este proceso –de descentralización- tenga repercusiones en las administraciones municipales?



15. ¿Qué tipo de repercusiones cree que le traiga al municipio la descentralización administrativa de funciones?
16. ¿Cree que la ciudadanía esté considerada en este proceso de descentralización?
17. ¿De qué manera cree que esté considerada?
18. ¿Cómo define usted el proceso de descentralización de funciones?
19. ¿Cuál cree que sea el principal objetivo del proceso de descentralización de funciones administrativas?
20. ¿Desde su perspectiva cuál sería el mecanismo más eficaz para alcanzarlo?
21. ¿Sabe usted a que se refiere el concepto del federalismo?
22. ¿Conoce el Programa Nacional Para el Auténtico Federalismo de la actual administración federal?
23. ¿Desde su perspectiva, que gobierno (federal, estatal y/o municipal) debe actuar en el diagnóstico y diseño de planes, y programas destinados al desarrollo social en los municipios?
24. ¿Cómo considera a los municipios (en relación a sus capacidades) para que desde lo local se desarrollen planes, y programas destinados al desarrollo social?
25. ¿Cuáles serían las principales fortalezas y debilidades que presentarían?
26. ¿Cuáles serían los mecanismos más eficaces para atender las debilidades?
27. ¿En qué consisten los puntos a considerar como fortalezas?

#### **Programas y proyectos.**

28. ¿Actualmente la administración municipal cuenta con planes, y programas destinados al desarrollo social, independientes a los diseñados por el gobierno estatal y federal?
29. en caso afirmativo ¿hacia quiénes van dirigidas las acciones? ¿cómo se realizaron los diagnósticos para la elaboración de estas acciones?
30. ¿Cuáles son los programas más exitosos que tienen?
31. ¿Para la instrumentación de los planes y programas de desarrollo social, los recursos han provenido directamente de las finanzas municipales?
32. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades que tiene la administración municipal para la integración e instrumentación de acciones destinadas al desarrollo social?
33. ¿Considera usted que las actividades destinadas al desarrollo social se usen con fines políticos?
34. ¿conoce usted la Ley General de Desarrollo Social?
35. ¿Cuáles son los puntos que considera importantes que tienen que ver con ámbito del municipio?
36. ¿Actualmente en la administración municipal, cuantas plazas laborales son utilizadas para llevar acabo las acciones de desarrollo social?
37. ¿Considera que son suficientes, o cuántas y cuáles serían necesarias?
38. ¿Actualmente cuentan ustedes con un algún sistema de información que les permita evaluar las acciones que han desarrollado?
39. ¿En la instrumentación de los planes, y programas destinados al desarrollo social desde la administración municipal, considera que el tiempo que dura ésta, es suficiente alcanzar los objetivos planteados?
40. ¿En su caso cuál es el tiempo que usted considera suficiente para que un programa pudiera evaluarse y analizar los resultados?
41. ¿Qué hace el ayuntamiento al respecto?



42. ¿Cómo es su relación con la comisión de regidores? ¿existe un compromiso por parte de ellos para entender la dinámica de la administración municipal en este ámbito?
43. ¿Cuál es la relación que ustedes tienen con los otros órdenes de gobierno (federal y estatal) en cuanto a los programas de desarrollo social?
44. ¿Con qué dependencias gubernamentales se involucran más a fin de llevar a cabo los programas diseñados desde el gobierno municipal?
45. ¿Existe participación de la comunidad en las acciones que ustedes emprenden? ¿ésta como es a través de grupos organizados institucionalmente o con grupos y organizaciones autónomas?
46. ¿Existe presión por parte de grupos sociales o políticos a fin de llevar a cabo acciones en beneficio de cierto segmento de la comunidad?
47. ¿considera que la administración municipal utiliza todos los recursos tecnológicos a fin de llevar a cabo los programas de desarrollo social?
48. ¿han recibido capacitación para llevar a cabo su labor?
49. para terminar ¿cómo define la pobreza?

Algo más que usted quiera agregar. Por su atención y tiempo muchas gracias.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN.  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL.  
Doctorado en Filosofía con Orientación al Trabajo Social y Políticas  
Comparadas del Bienestar Social.

Guía de entrevista para los enlaces municipales del Programa Oportunidades de los municipios de San Nicolás de los Garza y General Escobedo, en el estado de Nuevo León; y Tampico y Ciudad Madero, en el estado de Tamaulipas.

Objetivo: conocer cuál es el estado del municipio respecto a las capacidades de diseñar, instrumentar, y evaluar acciones dirigidas al desarrollo social en un contexto de descentralización administrativa de funciones.

1. ¿Desde hace cuánto tiempo ocupa usted su cargo?
2. ¿Es la primera experiencia profesional en el campo de la administración municipal?
3. ¿Cómo está integrado su departamento?
4. ¿Con qué dependencias de la administración municipal se coordinan en sus acciones?
5. ¿Con qué dependencias de los otros niveles de gobierno lo hacen?
6. ¿Cuál ha sido la experiencia al respecto?

**Referente al Programa Oportunidades.**

7. Este programa como sabemos es del gobierno federal, ¿choca con algún tipo de programa que la administración municipal este desarrollando en este rubro?
8. ¿El ayuntamiento tienen programas específicos para atender a la población más vulnerable?
9. ¿Hay algún otro tipo de programa que provenga del gobierno estatal para atender a la población en condiciones de pobreza?
10. Entrando ya a los lineamientos del programa ¿cómo se dio el proceso de selección de las zonas o localidades donde se aplica el programa aquí en el municipio?
11. ¿Vino gente de la Secretaría de Desarrollo Social y pidió a poyo a ustedes, pero ellos trajeron sus zonas marcadas en función a los índices de marginalidad del CONAPO y de acuerdo a las AGEB, o bien ellos consultaron con ustedes para verificar si estaban de acuerdo en que esas zonas eran las más vulnerables?
12. ¿Ustedes como autoridad municipal ya tenían un diagnóstico sobre cuales eran las zonas más vulnerables que les pudieran haber hecho una sugerencia?
13. ¿Y fueron consideradas?
14. ¿Cómo fue la selección de las familias beneficiarias en localidades, había que ir al interior de la comunidad a ver a las familias o bien cómo fue la selección?
15. ¿Dentro de los lineamientos del programa existen los Comités de Promoción Comunitaria, ustedes como enlaces municipales, estuvieron enterados o participaron en la conformación de estos Comités?
16. ¿Ustedes como enlaces municipales, conocen concretamente en que consisten los componentes que tiene el programa?
17. ¿Usted como enlace como considera este programa, como de corto plazo o de mediano plazo?



18. ¿Ustedes como autoridad municipal, hacen algún monitoreo de estas familias que son beneficiarias del oportunidades, para ver si realmente están cambiando su nivel de vida o dejan que la federación elabore sus mecanismos de evaluación?
19. ¿Por qué se dice que este programa tiene un componente de género?
20. ¿Ustedes como autoridad municipal, tenían un diagnóstico de las condiciones de vida de las niñas como son: a que edad se casan; a que edad experimentaron su primera maternidad, a que edad desertan de la escuela?
21. ¿Cómo vino a fortalecer el programa Oportunidades a las comunidades más pobres?
22. ¿Cuál es la relación que ustedes establecen con la coordinación nacional del programa o con la coordinación estatal?
23. ¿Recibieron capacitación previamente para desempeñarse como enlaces?
24. ¿Ustedes como enlaces municipales cuáles son sus principales funciones?
25. ¿Su labor también es de enlace interinstitucional, con que dependencia trabajan directamente?
26. ¿Hay algún coordinador de estas Secretarías o instancias de gobierno involucrados o ya nombrados como parte del programa?
27. ¿Y a nivel intergubernamental, con quien establecen más comunicación o relación?
28. ¿Cómo se nombraron a las vocales y que relación establecen con ellas para la operación del programa?
29. ¿Ustedes como enlaces municipales, cuáles son los principales problemas o debilidades que han enfrentado en la operación de programa?
30. ¿El gobierno federal les ha dado alguna constancia de acreditación como enlace que es fundamental en el programa?
31. ¿La detección de las zonas beneficiadas que hizo la gente de oportunidades fue pertinente?
32. ¿Cree que hayan habido familias excluidas

### **Respecto a la descentralización**

33. ¿Sabe usted que actualmente se está dando un proceso de descentralización de funciones en diferentes áreas de gobierno?
34. ¿Cree usted que este proceso –de descentralización- tenga repercusiones en las administraciones municipales?
35. ¿Qué tipo de repercusiones cree que le traiga al municipio?
36. ¿Cree que la ciudadanía esté considerada en este proceso de descentralización?
37. ¿De qué manera cree que este considerada?
38. ¿Cómo define usted el proceso de descentralización de funciones?
39. ¿Cuál cree que sea el principal objetivo del proceso de descentralización de funciones administrativas?
40. ¿Desde su perspectiva cuál sería el mecanismo más eficaz para alcanzarlo?
41. ¿Sabe usted a qué se refiere el concepto del federalismo?
42. ¿Conoce el Programa Nacional Para el Auténtico Federalismo de la actual administración federal?
43. ¿Desde su perspectiva, que gobierno (federal, estatal y municipal) debe actuar en el diagnóstico y diseño de planes, y programas destinados al desarrollo social en los municipios?
44. ¿Cómo considera a los municipios (en relación a sus capacidades) para que desde lo local se desarrollen planes, y programas destinados al desarrollo social?



45. ¿Cuáles serían las principales fortalezas y debilidades que presentarían?
46. ¿Cuáles serían los mecanismos más eficaces para atender las debilidades?
47. ¿En que consisten los puntos a considerar como fortalezas?

**Programas y proyectos.**

48. ¿Actualmente la administración municipal cuenta con planes, y programas destinados al desarrollo social, independientes a los diseñados por el gobierno estatal y federal?
49. en caso afirmativo ¿hacia quiénes van dirigidas las acciones? ¿cómo realizaron los diagnósticos para la elaboración de estas acciones?
50. ¿Cuáles son los programas más exitosos que tienen?
51. ¿Para la instrumentación de los planes y programas de desarrollo social, los recursos han provenido de las finanzas municipales?
52. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades que tiene la administración municipal para la integración e instrumentación de acciones destinadas al desarrollo social?
53. ¿Considera usted que las actividades destinadas al ámbito del desarrollo social se usen con fines políticos?
54. ¿Conoce usted la Ley General de Desarrollo Social?
55. ¿Cuáles son los puntos que considera importantes que tienen que ver con ámbito del municipio?
56. ¿Actualmente cuentan ustedes con un algún sistema de información que les permita la evaluación de las acciones que hayan o estén desarrollado?
57. ¿En la instrumentación de los planes, programas y proyectos destinados al desarrollo social desde la administración municipal, considera que el tiempo que dura ésta, es suficiente para el logro de los objetivos planteados?
58. ¿En su caso cuál es el tiempo que considera suficiente para que un programa pudiera evaluarse y analizar los resultados?
59. ¿Qué hace el ayuntamiento al respecto?
60. ¿Cómo es su relación con la comisión de regidores? ¿existe un compromiso por parte de ellos para entender la dinámica de la administración municipal en este ámbito?
61. ¿Existe participación de la comunidad en las acciones que ustedes emprenden?
62. ¿Existe presión por parte de grupos sociales o políticos a fin de llevar a cabo acciones en beneficio de cierto segmento de la comunidad?
63. ¿Considera que la administración municipal utiliza todos los recursos tecnológicos a fin de llevar a cabo los programas de desarrollo social?
64. ¿Han recibido capacitación para llevar a cabo su labor?
65. para terminar ¿cómo define la pobreza?

Algo más que usted quiera agregar. Por su atención y tiempo muchas gracias.  
Muchas gracias!



(ANEXO 5)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN.  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL.  
Doctorado en Filosofía con Orientación al Trabajo Social y Políticas  
Comparadas del Bienestar Social.

Guía de entrevista para los directores del Comité para la Planeación de Desarrollo Municipal de los municipios de San Nicolás de los Garza y General Escobedo, en Nuevo León; y Tampico y Ciudad Madero, en Tamaulipas.

Objetivo: conocer cuál es el estado del municipio respecto a las capacidades de diseñar, instrumentar, y evaluar acciones dirigidas al desarrollo social en un contexto de descentralización administrativa de funciones.

¿Desde hace cuanto tiempo ocupa usted ese cargo?

¿Ha tenido experiencia en la administración pública con anterioridad?

En caso afirmativo ¿Cuál fue su puesto anterior?

1. ¿Me puede decir de qué forma se integra su departamento?
2. ¿Con qué otras dependencias de la administración municipal interactúan?
3. ¿Con que otras dependencias del gobierno estatal y federal trabajan coordinadamente?
4. ¿De qué forma lo hacen?
5. ¿Cuáles son las principales acciones o funciones que realizan en su departamento?
6. ¿Cuáles son las más importantes?
7. ¿Por qué?
8. ¿Administrativamente ustedes generan la información suficiente para evaluar cada una de las acciones que realizan?
9. ¿A quién se las reporta?
10. ¿Tal información se encuentra en la página de internet del municipio?
11. ¿Cuáles son los principales programas que atienden?
12. ¿Cuál de ellos considera usted tienen mayores efectos positivos en el desarrollo social de municipio?
13. ¿Por qué?

**Respecto a la descentralización en el manejo de los recursos que provienen del ramo 33.**

14. ¿Sabe usted que actualmente se está llevando a cabo en proceso de descentralización administrativa de funciones?
15. ¿Conoce usted en qué consiste el proceso de descentralización de funciones administrativas?
16. ¿De qué manera han sido consideradas por la administración municipal?
17. ¿Qué es el ramo 33 y hacia que rubros o áreas del desarrollo de la comunidad se canalizan?
18. ¿Cuáles considera usted que tienen mayor impacto en el desarrollo social de la comunidad?
19. ¿Los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM) como entidades gozan de autonomía respecto a las acciones dirigidas al desarrollo social? Si es así ¿En que consiste la autonomía?



20. ¿Cómo es el mecanismo para la ministración de recursos económicos destinados a los proyectos a través de los fondos del ramo 33?
21. ¿Conoce usted que son las aportaciones y las participaciones del gobierno federal a los estados y de ahí a los municipios?
22. ¿Considera que estos recursos son eficientes y suficientes para apoyar los programas a desarrollar por la administración municipal?
23. ¿Considera que el COPLADEM es una entidad diseñada para instrumentar los planes y programas del gobierno federal o bien es una instancia del gobierno municipal para la realización de obras establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo?
24. ¿Cuántos fondos tiene el ramo 33? ¿de ellos cuál es el más dinámico en el municipio?
25. ¿Cuáles son las obras que más se realizan en el municipio que se desprende de la utilización del ramo 33?
26. ¿Evalúan ustedes el impacto de las obras que se realizan a través del ramo 33 en las condiciones de vida de la población beneficiada?
27. ¿El COPLADEM en su municipio, sólo se encarga de llevar a cabo las acciones del ramo 33 o también se hacen cargo de otro programa del gobierno federal o estatal?
28. ¿De qué manera participa la comunidad para la integración del programa de obras a realizar a través del ramo 33?

**Para la integración de los comités ciudadanos.**

29. ¿Qué son los comités vecinales o ciudadanos?
30. ¿Cómo se conforman y cuáles son sus principales funciones?
31. ¿Cada cuándo se reúnen los miembros del Comité?
32. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades que tienen los comités vecinales o ciudadanos?
33. ¿Qué tan activa considera usted que es la participación ciudadana a través de los Comités?
34. ¿Por qué?
35. ¿Existen tensiones políticas por la distribución de recursos y la construcción de obras a desarrollarse en las comunidades?
36. ¿Cuántos Comités se han constituido en el municipio?
37. ¿Cómo considera la participación ciudadana respecto al ramo 33?
38. ¿Cree que ésta tenga que ver con lo descentralización de funciones?

**Respecto a la descentralización y el conocimiento de la LGDS.**

39. ¿Conoce Usted la Ley General de Desarrollo Social publicada en el año 2004?
40. ¿Cómo considera los compromisos que de ahí se desprenden para las administraciones municipales?
41. ¿Han participado en alguna acción o actividad que se desprenda de alguno de los artículos de la referida Ley?
42. ¿Cuáles son las principales áreas a las que se destinan los beneficios de los recursos del ramo 33 y que tienen que ver con tanto con el proceso de descentralización como los que se desprenden de la Ley?
43. Desde su punto de vista ¿cree usted que la descentralización incrementa la eficiencia en los resultados de los programas sociales?
44. ¿De qué manera?



45. en caso contrario ¿Cuáles son los principales problemas a los que se han enfrentado como producto de la descentralización de las funciones administrativas?.

¿Algo mas que desee agregar?  
Por su atención muchas gracias.



**Anexo 6.**

**Aportaciones pagadas a entidades federativas.  
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).  
(Cifras en Millones de pesos).**

Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	1,683.90	1,810.00	1,933.40	2,076.10	2,241.80
Baja California Norte	3,966.90	4,265.60	4,608.80	4,869.30	5,846.20
Baja California Sur	1,286.20	1,382.90	1,476.70	1,581.30	1,711.60
Campeche	1,660.00	1,783.70	1,905.60	2,047.80	2,475.50
Coahuila	3,840.80	4,116.50	4,398.80	4,721.00	5,665.60
Colima	1,189.80	1,281.40	1,361.90	1,458.70	1,646.40
Chiapas	7,070.20	7,626.30	8,228.50	8,787.90	9,532.40
Chihuahua	3,926.80	4,263.00	4,558.80	5,228.40	5,588.80
Distrito Federal	0	0	0	16,873.80	19,060.90
Durango	2,912.60	3,166.70	3,374.60	3,607.40	3,963.20
Guanajuato	5,143.00	5,576.00	5,995.60	6,411.10	7,148.80
Guerrero	6,531.70	7,081.80	7,598.50	8,146.70	9,366.40
Hidalgo	4,227.80	4,628.20	4,953.10	5,321.60	6,202.70
Jalisco	6,689.90	7,240.10	7,780.60	8,322.00	9,555.40
México	12,393.80	13,194.30	14,205.80	15,120.40	16,025.10
Michoacán	6,473.00	6,967.50	7,467.20	7,677.40	8,550.70
Morelos	2,476.10	2,646.50	2,829.30	3,031.70	3,270.60
Nayarit	2,055.10	2,203.60	2,366.90	2,517.30	2,751.70
Nuevo León	4,349.10	4,700.10	5,018.20	5,389.40	5,946.20
Oaxaca	6,961.20	7,603.00	8,192.60	9,506.60	9,244.40
Puebla	5,796.80	6,293.40	6,752.10	7,255.90	8,066.20
Querétaro	2,112.80	2,276.50	2,448.00	2,623.50	3,020.50
Quintana Roo	1,718.00	1,896.20	2,072.80	2,249.40	2,575.60
San Luis Potosí	4,134.60	1,320.30	4,780.40	5,117.90	5,801.80
Sinaloa	3,608.10	3,895.70	4,174.80	4,449.50	4,793.40
Sonora	3,393.90	3,658.80	3,914.10	4,157.50	4,502.80
Tabasco	3,044.90	3,293.10	3,537.30	3,787.00	4,139.20
Tamaulipas	4,759.20	5,153.20	5,470.40	5,821.50	6,727.50
Tlaxcala	1,721.50	1,874.80	1,995.00	2,134.10	2,434.40
Veracruz	10,255.70	11,100.50	11,872.60	12,671.00	13,762.40
Yucatán	2,485.70	2,682.10	2,863.30	3,047.30	3,454.60
Zacatecas	2,779.10	3,043.00	3,293.00	3,535.30	3,871.30
<b>TOTAL</b>	<b>130,648.20</b>	<b>138,024.80</b>	<b>151,428.70</b>	<b>179,545.80</b>	<b>198,944.00</b>

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a los redondeos.

\*Total a diciembre de 2005.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación, Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



## Anexo 7.

Aportaciones pagadas a entidades federativas. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). (Cifras en Millones de pesos).					
Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	39.5	42	47.6	50.8	55.2
Baja California Norte	86.4	90.6	96.4	103.5	110.9
Baja California Sur	24.2	26.1	29.9	32.9	35.6
Campeche	45.8	46.9	49.1	52.7	55.6
Coahuila	121.5	124.8	129.5	134.9	144.1
Colima	28.9	29.8	32.3	35.2	39.6
Chiapas	146.9	151	156.4	162.9	176.1
Chihuahua	91.2	97.2	102.4	107.6	118.7
Distrito Federal	0	0	0	0	0
Durango	45.9	50.4	52.5	55.7	59.3
Guanajuato	113.8	117.9	124.5	129.2	143.2
Guerrero	99.9	103.9	108.2	113.5	121.1
Hidalgo	59.2	61.3	65.6	69.1	74.7
Jalisco	150.8	156.1	166.1	172	182.3
México	369.8	388.6	411.1	428.1	462.6
Michoacán	119.3	125.1	131	135.7	147.2
Morelos	47.2	48.5	57.1	64.1	67.9
Nayarit	40.3	41.8	44.1	48.1	51.1
Nuevo León	70.7	74.1	78.9	83.4	91.7
Oaxaca	70.2	74.4	75.3	78.2	80.3
Puebla	121.9	126.2	131.6	137.4	146.2
Querétaro	42.9	46.7	49.2	52.7	55.5
Quintana Roo	49.1	51.7	59.8	66.2	71.3
San Luis Potosí	72.1	77	79.9	83.4	90
Sinaloa	121.5	129.3	134.7	139.3	155.4
Sonora	120.6	127.4	135.9	145.9	157.8
Tabasco	77	82.6	86.8	91.8	99.2
Tamaulipas	104.8	110.8	116.2	120.2	130.1
Tlaxcala	36.4	37.6	39.7	42.7	45.6
Veracruz	180.4	187	194	201	216.1
Yucatán	74.3	77.1	80.2	83.1	93.7
Zacatecas	39	42.9	44.7	47.9	51.1
<b>TOTAL</b>	<b>2,811.50</b>	<b>2,946.80</b>	<b>3,110.70</b>	<b>3,269.20</b>	<b>3,529.20</b>

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a los redondeos.

\*Total a diciembre de 2005.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación, Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



**Anexo 8.**

**Aportaciones pagadas a entidades federativas.  
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).  
(Cifras en millones de pesos).**

Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	400.3	433.5	471.6	510.9	557.9
Baja California Norte	565	602.2	676.2	747	811.9
Baja California Sur	282.5	306.1	332.6	366.8	423.1
Campeche	391.6	430.2	477.4	529.6	612.8
Coahuila	511.3	559	615.9	676.4	744.7
Colima	297.5	353.9	377.8	409.9	464.7
Chiapas	1,205.30	1,285.20	1,805.80	1,674.10	1,818.80
Chihuahua	693.5	750.3	894.3	974.6	1,078.90
Distrito Federal	1,500.00	1,648.30	1,815.80	1,995.00	2,180.80
Durango	539.7	622.5	686.4	764.7	852
Guanajuato	942.1	1,018.50	1,167.10	1,262.70	1,384.00
Guerrero	1,285.60	1,391.90	1,631.00	1,760.90	1,948.40
Hidalgo	699.1	800.2	984	1,088.50	1,179.80
Jalisco	1,697.80	1,771.60	1,971.90	2,123.70	2,305.00
México	3,030.30	3,171.60	3,623.70	3,976.50	4,341.70
Michoacán	911.9	994.7	1,129.50	1,237.50	1,335.70
Morelos	468.8	512.5	563.6	602.7	685.5
Nayarit	372.1	413.9	460.9	499.6	568.1
Nuevo León	775	840.8	925.6	1,011.50	1,112.30
Oaxaca	949.9	1,040.60	1,279.70	1,407.40	1,618.60
Puebla	862.8	946.6	1,225.90	1,356.30	1,442.20
Querétaro	471.6	549.2	623.3	685.8	734.5
Quintana Roo	429.1	447.1	503.9	546.5	596.2
San Luis Potosí	534.1	560.2	670.9	732.1	811.8
Sinaloa	611.4	657.7	745.4	820.6	917.9
Sonora	775.8	829.1	915.3	983.5	1,099.20
Tabasco	657.7	733	802.3	848.1	914
Tamaulipas	929.3	1,017.60	1,114.50	1,218.60	1,344.80
Tlaxcala	352.2	404.8	427.1	469.6	517.1
Veracruz	1,296.20	1,473.60	1,772.90	1,962.30	2,189.90
Yucatán	544.4	593.4	680.8	746.7	836.8
Zacatecas	352.8	428.2	458.4	494.4	586.6
<b>TOTAL</b>	<b>25,336.70</b>	<b>27,588.00</b>	<b>31,831.50</b>	<b>34,484.50</b>	<b>38,015.80</b>

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a los redondeos.

\*Total a diciembre de 2005.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación, Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



**Anexo 9.**

**Aportaciones pagadas a entidades federativas y municipios.  
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).  
(Cifras en Millones de pesos).**

Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	77	81.2	85.6	89	100.8
Baja California Norte	104.1	160.8	164.3	173.1	196.1
Baja California Sur	24.4	33.6	34.6	36.4	41.2
Campeche	212	208.8	216.2	226.7	256.9
Coahuila	184.6	174	182.5	190.1	215.4
Colima	43	52.5	55.2	57.5	65.1
Chiapas	1,794.00	2,506.70	2,534.00	2,685.10	3,042.30
Chihuahua	326.6	452.9	458	485	549.5
Distrito Federal	0	0	0	0	0
Durango	310.9	357.7	363.6	384.2	435.3
Guanajuato	1,012.40	1,100.40	1,125.10	1,185.80	1,343.60
Guerrero	1,623.70	1,720.20	1,736.00	1,840.70	2,085.50
Hidalgo	666.4	702.3	725.2	761.2	862.5
Jalisco	756.2	695.3	716.1	752.1	852.1
México	1,524.90	1,780.10	1,853.60	1,937.50	2,195.20
Michoacán	1,086.00	1,134.60	1,162.60	1,224.10	1,387.00
Morelos	179.1	247.8	259.2	270.4	306.4
Nayarit	154.8	184.6	190.1	199.7	226.2
Nuevo León	299.9	208.8	216.3	226.5	256.6
Oaxaca	1,530.80	2,122.50	2,139.30	2,269.60	2,571.60
Puebla	1,522.80	1,705.60	1,756.10	1,845.50	2,091.00
Querétaro	282.3	293.4	301.2	316.9	359.1
Quintana Roo	133.4	153.7	158.8	166.6	188.8
San Luis Potosí	656.9	761.9	783.2	823.7	933.3
Sinaloa	266.5	352.2	366.7	383.3	434.3
Sonora	183.6	208.6	217.8	227.3	257.6
Tabasco	460.9	582.2	600.5	630.7	714.6
Tamaulipas	353	353.3	367.3	384.2	435.3
Tlaxcala	166.9	178.6	187.8	195.5	221.5
Veracruz	2,237.80	2,394.90	2,471.30	2,594.70	2,939.90
Yucatán	518.3	454.2	475.6	496.1	562
Zacatecas	370.9	420.4	428.8	452.5	512.7
<b>TOTAL</b>	<b>19,064.10</b>	<b>21,783.80</b>	<b>22,332.60</b>	<b>23,511.70</b>	<b>26,639.10</b>

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a los redondeos.

\*Total a diciembre de 2005.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación, Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



**Anexo 10.**

<b>fondo de aportaciones para la infraestructura social estatal (FAISE) por entidad federativa                      en el período de 1998 al 2005.                      (Cifras cerradas a millones de pesos a precios corrientes).</b>								
Entidad Federativa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	16	7	8	9	10	10	11	12
Baja California Norte	17	9	11	13	19	20	21	24
Baja California Sur	14	2	2	3	4	4	4	5
Campeche	22	19	22	26	25	26	27	31
Coahuila	21	16	19	22	21	22	23	26
Colima	15	4	4	5	6	7	7	8
Chiapas	95	159	182	217	304	307	325	369
Chihuahua	28	29	33	40	55	56	59	67
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-
Durango	27	28	32	38	43	44	47	53
Guanajuato	59	90	103	123	133	136	144	163
Guerrero	87	144	165	197	208	210	223	253
Hidalgo	43	59	68	81	85	88	92	105
Jalisco	47	67	77	92	84	87	91	103
México	82	135	155	185	216	225	235	266
Michoacán	62	96	110	132	138	141	148	168
Morelos	21	16	18	22	30	31	33	37
Nayarit	20	14	16	19	22	23	24	27
Nuevo León	26	27	31	36	25	26	27	31
Oaxaca	82	136	156	186	257	259	275	312
Puebla	82	135	155	185	207	213	224	253
Querétaro	25	25	29	34	36	37	38	44
Quintana Roo	19	12	14	16	19	19	20	23
San Luis Potosí	43	58	67	80	92	95	100	113
Sinaloa	25	24	27	32	43	44	46	53
Sonora	21	16	19	22	25	26	28	31
Tabasco	34	41	47	56	71	73	76	87
Tamaulipas	29	31	36	43	43	45	47	53
Tlaxcala	20	15	17	20	22	23	24	27
Veracruz	115	198	227	271	290	300	314	356
Yucatán	36	46	53	63	55	58	60	68
Zacatecas	30	33	38	45	51	52	55	62
<b>TOTAL</b>	<b>1,261</b>	<b>1,689</b>	<b>1,938</b>	<b>2,311</b>	<b>2,640</b>	<b>2,705</b>	<b>2,848</b>	<b>3,229</b>

Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los D.O.F. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



**Anexo 11. - Programas estatales de combate a la pobreza, 2002.**

<b>SECTOR.</b>	<b>NUEVO LEÓN, Programas.</b>	<b>TAMAULIPAS, Programas.</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Programas de vivienda.	-VIVAH y Prosavi* -Regularización de la tenencia de la tierra.	-Regularización de la tenencia de la tierra.	*Programas federales que son ejecutados por el gobierno del estado.
Obra social comunitaria.	-Infraestructura social. -Infraestructura e introducción de servicios. - En Nuevo León Decidimos Todos. -Por Amor a mi Tierra. -Piso de concreto.	-Infraestructura básica. -Piso de Concreto. -Mejora de Vivienda. -Mejora de Fachadas.	
Asistencia social	-Asistencia social integral. -Asistencia Social Alimentaria a Familias.	-Asistencia social a familias. -Asistencia Social Alimentaria a Familias. -Cocinas Populares y Unidades de Servicio Integrales. -Vigilancia y Recuperación Nutricional. -Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles.	
Educación y capacitación.	-Centros Comunitarios de Aprendizaje. -Guardería Comunitaria.	-Facilitando el Camino. -Centros de Asistencia Infantil Comunitarios.	
Proyectos productivos y empleo.	-proyectos productivos. -Emprendedores	-proyectos productivos. -Microcrédito. -Fortalecimiento para la economía familiar y comunitaria. -Vamos Tamaulipas.	
Desarrollo regional o comunitario		-Regiones prioritarias proyecto Yo Oportunidades.	
Ramo 20 de CDS*	-Oportunidades Productivas. -Empleo Temporal. -Expertos en Acción. -Jóvenes por México. -Estatales por Demanda -Iniciativa Ciudadana. -Microrregiones. -Empleo Temporal Emergente.	-Productivas. -empleo Temporal. -Expertos en Acción, -Jóvenes por México. -Estatales por Demanda	*Programas federales que cada unidad negocia anualmente en el marco de los respectivos Convenios de Desarrollo Social.

Fuente: Elaboración propia en base al cuadro presentado por Ordóñez y Ortega (2006: 260-262).



## Anexo 12.- Programas estatales de atención a la pobreza en Nuevo León, 2002.

PROGRAMA	OBJETIVO DEL PROGRAMA.
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 5 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 vivienda.
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.
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 a 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 de la Alianza en Monterrey.

Fuente: Elaboración propia en base al cuadro presentado por Ordóñez y Ortega (2006: 278-280).



### Anexo 13.- Programas estatales de atención a la pobreza en Tamaulipas, 2002.

PROGRAMA	OBJETIVO DEL PROGRAMA.
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 más 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.
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 5 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 en base al cuadro presentado por Ordóñez y Ortega (2006: 278-280).



**Anexo. 14.- Ingresos brutos desglosados de los estados de Nuevo León y Tamaulipas.**

<b>INGRESOS BRUTOS DESGLOSADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.</b>							
<b>(Cifras en miles pesos corrientes).</b>							
<b>CONCEPTO</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Impuestos	766,585	986,476	1,207,701	1,340,655	1,422,711	1,541,852	1,788,602
Derechos	444,555	631,658	628,332	737,888	864,386	841,342	957,564
Productos	324,772	417,708	547,243	512,113	263,606	172,833	170,663
Aprovechamientos	97,818	119,202	246,870	333,191	898,301	1,001,721	831,259
Contribuciones y mejoras	0	0	0	0	0	0	0
Participaciones Federales	5,219,370	6,545,653	8,023,252	8,995,003	9,211,778	9,998,500	10,576,338
Asignaciones Federales (Ramo 33)	3,311,650	5,028,799	5,965,791	6,685,352	8,522,118	9,971,003	10,581,940
Recursos asignados por convenio	1,736,457	1,286,501	1,891,024	2,314,710	0	0	0
Otros ingresos	1,765,644	1,839,364	419,192	518,731	1,618,065	938,004	610,900
Por cuenta de terceros	5,020,891	6,131,835	640,240	655,201	0	0	0
Financiamiento	0	0	363,997	0	0	0	0
Disponibilidad inicial	394,478	898,690	1,381,245	2,145,721	0	0	0
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>19,082,224</b>	<b>23,885,890</b>	<b>21,314,893</b>	<b>24,238,571</b>	<b>22,800,967</b>	<b>24,465,255</b>	<b>25,517,268</b>

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, ed. 2003. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).

<b>INGRESOS BRUTOS DESGLOSADOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS.</b>				
<b>(Cifras en miles pesos corrientes).</b>				
<b>CONCEPTO</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Impuestos	285,835	418,365	550,783	613,784
Derechos	260,926	270,707	340,604	594,654
Productos	151,290	77,307	70,768	96,977
Aprovechamientos	37,348	54,341	75,154	102,193
Contribuciones y mejoras	0	0	0	0
Participaciones Federales	2,840,982	3,943,630	4,902,975	5,720,135
Asignaciones Federales (Ramo 33)	3,373,095	5,091,932	6,251,766	7,103,075
Recursos asignados por convenio	764,641	703,472	1,325,002	1,340,444
Otros ingresos	0	0	0	0
Por cuenta de terceros	0	0	0	0
Financiamiento	610,958	550,000	0	20,029
Disponibilidad inicial	0	0	0	0
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>8,325,075</b>	<b>11,109,754</b>	<b>13,517,052</b>	<b>15,591,291</b>

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, ed. 2003. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



**Anexo 15.**

**Aportaciones pagadas a entidades federativas.  
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).  
(Cifras en Millones de pesos).**

Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	91.1	118.6	142.3	123.1	133.1
Baja California Norte	114.6	141	131.1	178.2	212
Baja California Sur	55.1	50.8	64	67.4	67.1
Campeche	94.5	94.4	91.3	91.3	97.3
Coahuila	120.2	190.3	183.6	217.5	240.6
Colima	69.1	87.5	99.6	140	147
Chiapas	281.5	301.3	306.1	324.3	416.8
Chihuahua	187.7	188.6	181.7	161.6	198
Distrito Federal	724.8	760	753.9	737.7	738.7
Durango	143.4	163.6	160.2	161.2	171.1
Guanajuato	154.9	212.4	199.6	232	293.6
Guerrero	257.9	287.7	303.3	331.6	342.9
Hidalgo	190.2	226.6	241	249.6	307.8
Jalisco	279.8	337.2	338.9	304.5	340.5
México	386.8	417.4	435.8	503.6	597.8
Michoacán	219.1	255.5	234.1	255.7	450
Morelos	118	143.5	140.8	139.6	169.3
Nayarit	117.2	134.5	147.3	181.8	172.4
Nuevo León	169.3	228.9	235.7	244.1	263.6
Oaxaca	299.1	328.1	343.1	325.9	375.5
Puebla	305.1	387.7	378.8	414.1	477
Querétaro	120.2	152.6	157.1	144.7	187
Quintana Roo	105.3	110.9	114.8	121.3	156.7
San Luis Potosí	118.3	137.5	171.2	170.2	193.9
Sinaloa	158	187.2	188	185.3	194
Sonora	188.5	188.3	215.8	243.4	239
Tabasco	185	189.1	199.9	212.4	230.2
Tamaulipas	188.6	243.3	204.3	253.7	208.1
Tlaxcala	122.6	130.1	112.4	112.6	114.9
Veracruz	353.6	397.6	447.3	453	521.4
Yucatán	177.5	181.9	180.6	191.5	206.9
Zacatecas	134.1	141	184.1	163.4	209.3
<b>TOTAL</b>	<b>6,231.10</b>	<b>7,115.10</b>	<b>7,287.70</b>	<b>7,636.30</b>	<b>8,673.70</b>

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a los redondeos.

\*Total a diciembre de 2005.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación, Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



**Anexo 16.**

**Aportaciones pagadas a entidades federativas.  
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).  
(Cifras en millones de pesos).**

Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	81.1	41.8	37.6	52.7	76
Baja California Norte	239	200.2	105.5	147.7	205.9
Baja California Sur	116.4	48.9	43.4	60.8	92.7
Campeche	93.5	48.5	37.8	52.9	76.4
Coahuila	158.8	90.2	73.3	102.7	142.5
Colima	64.1	41	36	50.4	74.7
Chiapas	238.7	134.6	109.5	153.3	212.5
Chihuahua	181.1	100.5	85	119	171.5
Distrito Federal	579	205.1	191.3	216	315.9
Durango	140.4	72.5	61.3	85.8	120.8
Guanajuato	210.7	112.5	90.6	126.9	180.9
Guerrero	164.7	93.2	77.8	109	152.4
Hidalgo	140.5	70.7	59.4	83.2	123.8
Jalisco	244.2	144.9	116.7	163.4	228.8
México	432.3	248.9	202.4	283.3	404.7
Michoacán	201.1	104	94.2	131.9	185.7
Morelos	102.7	58.5	50.9	71.2	107.2
Nayarit	147	53.5	46.4	64.9	96.2
Nuevo León	228.7	124.4	98.6	138	193.2
Oaxaca	180.4	95.8	81.5	114.2	160.4
Puebla	208	115.7	93.3	130.7	191.4
Querétaro	101.2	50.2	45.6	63.8	93.6
Quintana Roo	79.2	115.2	42.8	59.9	92.1
San Luis Potosí	150.8	83.8	74.7	104.5	147.2
Sinaloa	175.4	144.5	73.7	102.6	144
Sonora	226.3	128.3	104.5	146.3	206.3
Tabasco	147.8	74.7	60.3	84.4	117.7
Tamaulipas	217.2	111	96.5	135.1	188.1
Tlaxcala	72.5	37.3	30.8	43.1	65.9
Veracruz	269	147.7	124.5	174.3	245.8
Yucatán	110	64.5	51.3	71.8	104.4
Zacatecas	84.7	47.4	40.3	56.4	81.4
<b>TOTAL</b>	<b>5,786.50</b>	<b>3,210.00</b>	<b>2,537.50</b>	<b>3,500.20</b>	<b>5,000.00</b>

Nota: Los totales pueden no coincidir debido a los redondeos.

\*Total a diciembre de 2005.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación, Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



**Anexo 19.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF, (FORTAMUN-DF) 1998-2004. Nuevo León.**  
(Cifras en pesos corrientes).

MUNICIPIO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	143,640	308,154	353,626	507,024	579,207	593,798	624,494
Agua Prieta	331,737	711,684	816,703	885,375	1,011,423	1,036,903	1,090,504
Altamira	1,702,480	3,652,373	4,191,332	5,601,259	6,398,690	6,559,886	6,898,993
Apodaca	1,349,843	2,895,852	3,323,176	3,735,920	4,267,790	4,375,304	4,601,482
Apulco	16,184,596	34,721,226	39,844,835	57,175,675	65,315,572	66,961,003	70,422,490
Arriero	1,158,791	2,485,984	2,852,826	2,992,931	3,419,024	3,505,156	3,686,352
Bautista	244,298	524,099	601,437	705,678	806,143	826,452	869,174
Cadereyta	4,611,236	9,892,602	11,352,395	15,137,899	17,293,028	17,728,674	18,645,141
Campana	455,511	977,219	1,121,422	1,339,962	1,530,728	1,569,290	1,650,413
Carmelita	612,001	1,312,940	1,506,683	1,884,296	2,152,557	2,206,784	2,320,862
Cerceda de F.	634,082	1,360,312	1,561,045	2,259,623	2,581,317	2,646,346	2,783,146
China	890,934	1,911,344	2,193,390	2,327,387	2,658,729	2,725,708	2,866,611
Dr. Arroyo	2,759,283	5,919,559	6,793,074	6,800,851	7,769,064	7,964,783	8,376,515
Dr. Coes	168,823	362,180	415,624	452,973	517,461	530,497	557,921
Dr. González	215,053	461,359	529,439	642,351	733,800	752,286	791,175
Galeana	3,112,437	6,677,189	7,662,503	7,970,192	9,104,880	9,334,250	9,816,775
García	1,771,013	3,799,399	4,360,054	5,843,476	6,675,391	6,843,558	7,197,329
Gen. Bravo	445,320	955,355	1,096,332	1,169,542	1,336,046	1,369,704	1,440,509
Gen. Escobedo	13,061,894	28,022,015	32,157,059	47,083,608	53,786,733	55,141,729	57,992,230
Gen. Terán	1,226,586	2,631,426	3,019,730	3,120,998	3,565,323	3,655,141	3,844,090
Gen. Treviño	125,177	268,545	308,173	342,654	391,437	401,298	422,043
Gen. Zaragoza	433,799	930,640	1,067,969	1,124,568	1,284,668	1,317,032	1,385,114
Gen. Zuazua	389,636	835,896	959,245	1,216,735	1,389,958	1,424,974	1,498,636
Guadalupe	45,708,617	98,059,861	112,529,982	135,158,272	154,400,274	158,289,927	166,472,579
Hidalgo	1,000,824	2,147,094	2,463,928	2,878,982	3,288,852	3,371,705	3,546,002
Huasteca	89,950	192,972	221,448	276,503	315,868	323,825	340,565
Huatabampo	482,614	1,035,364	1,188,147	1,293,374	1,477,507	1,514,728	1,593,031
Iturbide	260,102	558,004	640,345	702,653	802,687	822,909	865,448
Iturbide	3,693,198	7,923,112	9,092,280	13,411,115	15,320,408	15,706,359	16,518,285
Lampazos	390,965	838,748	962,517	1,069,912	1,222,232	1,253,022	1,317,796
Linares	4,881,825	10,473,103	12,018,558	13,957,264	15,944,310	16,345,980	17,190,970
Los Aldamas	180,565	387,370	444,532	496,940	567,687	581,988	612,074
Los Herreras	211,213	453,120	519,985	563,696	643,947	660,169	694,296
Los Ramones	386,682	829,559	951,972	1,257,878	1,436,958	1,473,158	1,549,311
Marín	296,437	635,953	729,797	951,728	1,087,222	1,114,611	1,172,230
Melchor O.	82,787	177,604	203,812	245,041	279,927	286,979	301,814
Mier y Noriega	570,201	1,223,267	1,403,777	1,427,491	1,630,718	1,671,799	1,758,221
Mina	353,228	757,789	869,611	1,018,282	1,163,252	1,192,556	1,254,204
Montemorelos	3,819,114	8,193,242	9,402,270	10,636,805	12,151,129	12,457,240	13,101,206
Monterrey	80,360,090	172,398,550	197,838,395	224,065,875	255,965,336	262,413,617	275,978,847
Panas	80,276	172,217	197,631	247,260	282,461	289,577	304,546
Pesquería	691,168	1,482,781	1,701,587	2,283,219	2,608,273	2,673,981	2,812,210
Rayones	206,117	442,189	507,440	526,990	602,016	617,181	649,086
Salinas Hgo.	2,327,847	4,993,989	5,730,923	6,520,113	7,448,358	7,635,997	8,030,733
Salinas Vict.	1,176,072	2,523,057	2,895,370	3,836,760	4,382,986	4,493,402	4,725,685
San Nicolás de los G	36,033,515	77,303,617	88,710,860	100,210,355	114,476,947	117,360,851	123,427,712
San Pedro Garza G	8,929,506	19,156,697	21,983,539	25,407,243	29,024,382	29,755,564	31,293,751
Santa Catarina	14,929,356	32,028,328	36,754,561	45,786,604	52,305,080	53,622,749	56,394,728
Santiago	2,524,733	5,416,374	6,215,636	7,424,244	8,481,207	8,694,866	9,144,339
Vallecillo	161,585	346,653	397,807	437,444	499,721	512,310	538,794
Villalón	321,546	689,820	791,613	856,535	978,477	1,003,127	1,054,982
TOTAL	262,178,300	562,457,788	645,456,395	773,269,557	883,357,192	905,610,733	952,425,444

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



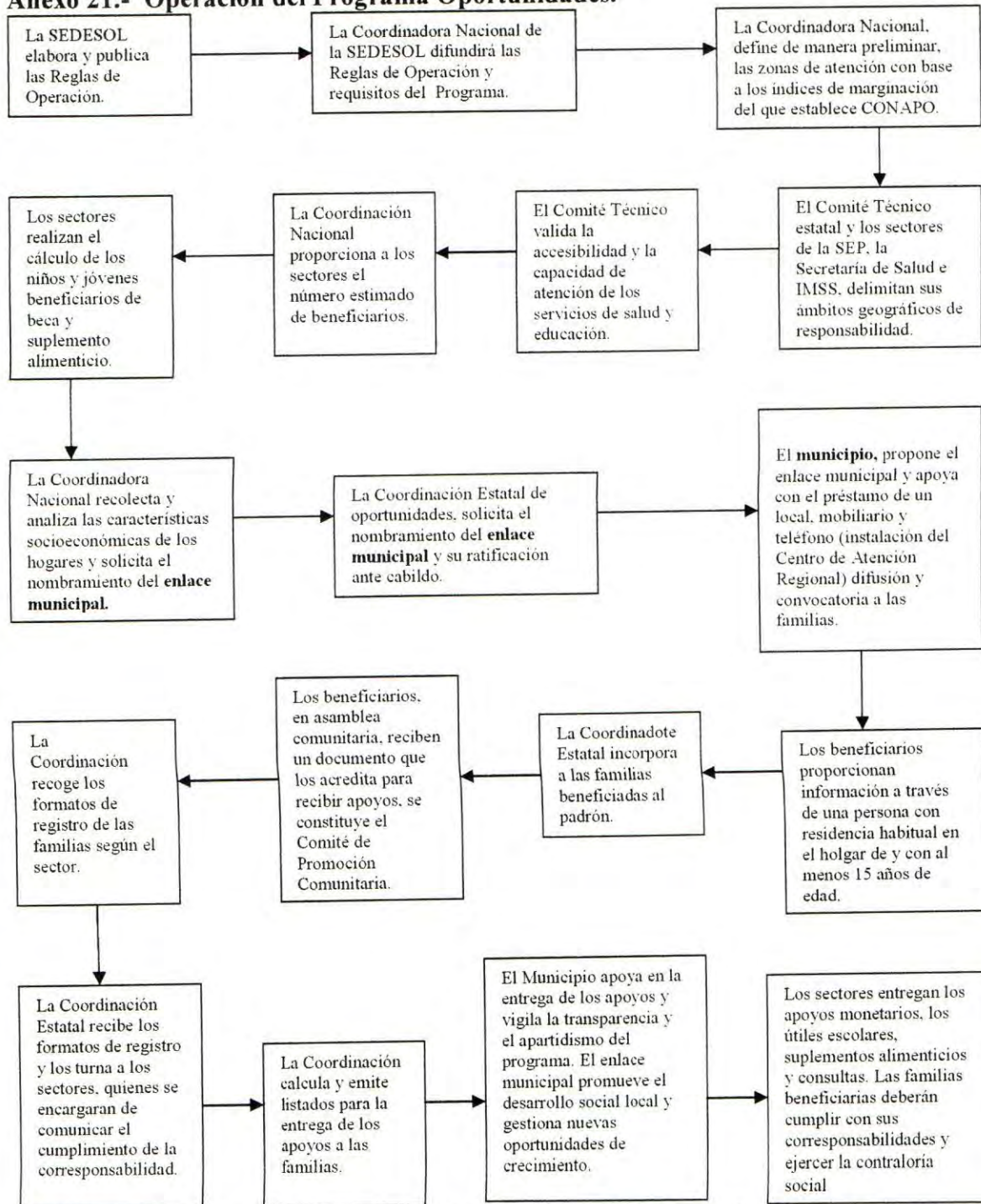
**Anexo 20.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF, (FORTAMUN-DF) 1998-2004. Tamaulipas.**  
(Cifras en pesos corrientes).

MUNICIPIO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Abasolo	1,042,033	2,235,500	2,565,379	2,683,554	3,065,602	3,142,824	3,323,208
Aldama	2,125,495	4,559,881	5,232,758	5,646,435	6,450,298	6,612,792	6,992,328
Altamira	8,404,942	18,031,342	20,692,123	25,747,276	29,412,824	30,153,792	31,884,456
Antiguo Morelos	724,918	1,555,185	1,784,673	1,797,977	2,053,949	2,105,688	2,226,541
Burgos	439,633	943,156	1,082,331	1,045,307	1,194,124	1,224,204	1,294,465
Bustamante	605,428	1,298,840	1,490,501	1,516,634	1,732,551	1,776,204	1,878,144
Camargo	1,130,580	2,425,462	2,783,375	3,385,602	3,867,598	3,965,028	4,192,606
Casas	366,225	785,673	901,609	915,022	1,045,291	1,071,624	1,133,135
Ciudad Madero	12,635,181	27,106,584	31,106,546	36,771,306	42,006,306	43,064,532	45,536,196
Cruillas	182,854	392,282	450,168	470,519	537,506	551,040	582,672
El mante	8,599,981	18,449,766	21,172,292	22,709,571	25,942,652	26,596,200	28,122,673
Guemez	1,182,644	2,537,158	2,911,553	2,924,158	3,340,460	3,424,608	3,621,168
Gomez Farias	674,404	1,446,817	1,660,314	1,728,398	1,974,463	2,024,208	2,140,381
González	3,129,126	6,712,995	7,703,594	8,360,644	9,550,920	9,791,520	10,353,504
Guerrero	295,920	634,844	728,525	880,535	1,005,893	1,031,232	1,090,427
G. Diaz Ordaz	1,158,643	2,485,667	2,852,461	3,276,493	3,742,956	3,837,252	4,057,487
Hidalgo	1,942,050	4,166,332	4,781,133	4,896,992	5,594,159	5,735,088	6,064,248
Jaumave	997,279	2,139,489	2,455,200	2,658,949	3,037,494	3,114,012	3,292,740
Jimenez	660,742	1,417,507	1,626,679	1,716,297	1,960,640	2,010,024	2,125,392
Llera	1,423,397	3,053,652	3,504,263	3,553,602	4,059,515	4,161,780	4,400,640
Mainero	232,113	497,957	571,440	570,754	652,011	668,436	706,801
Matamoros	26,843,749	57,588,599	66,086,610	84,330,677	96,336,535	98,763,444	104,431,930
Mendez	437,491	938,561	1,077,061	1,076,366	1,229,605	1,260,588	1,332,935
Mier	463,044	993,379	1,139,966	1,369,004	1,563,904	1,603,296	1,695,323
Miguel Alemán	1,654,476	3,549,391	4,073,152	5,183,983	5,922,008	6,071,196	6,419,651
Miquihuana	258,034	553,567	635,255	640,536	731,726	750,156	793,213
Nuevo Laredo	20,313,358	43,578,780	50,009,446	62,705,337	71,632,473	73,437,037	77,651,927
Nuevo Morelos	246,070	527,901	605,801	618,553	706,614	724,416	765,995
Ocampo	1,071,130	2,297,923	2,637,015	2,682,949	3,064,911	3,142,116	3,322,463
Padilla	1,065,665	2,286,199	2,623,561	2,758,377	3,151,078	3,230,460	3,415,871
Palmillas	137,510	295,004	338,537	367,259	419,545	430,116	454,800
Reynosa	24,891,581	53,400,562	61,280,568	84,798,978	96,871,507	99,311,893	105,011,855
Río Bravo	7,412,611	15,902,468	18,249,104	21,020,905	24,013,576	24,618,528	26,031,493
San Carlos	773,142	1,658,643	1,903,399	1,931,489	2,206,469	2,262,060	2,391,887
San Fernando	4,183,565	8,975,112	10,299,516	11,578,852	13,227,292	13,560,516	14,338,813
San Nicolas	76,066	163,187	187,270	212,772	243,064	249,204	263,496
Soto la Marina	1,789,918	3,839,958	4,406,598	4,886,908	5,582,640	5,723,280	6,051,757
Tampico	20,599,382	44,192,394	50,713,604	59,584,743	68,067,610	69,782,376	73,787,496
Tula	2,115,009	4,537,383	5,206,938	5,455,242	6,231,886	6,388,884	6,755,568
Valle Hermoso	4,082,907	8,759,167	10,051,707	11,813,003	13,494,778	13,834,740	14,628,780
Victoria	18,016,603	38,651,492	44,355,065	53,054,546	60,607,733	62,134,561	65,700,755
Villagran	559,640	1,200,611	1,377,776	1,412,768	1,613,899	1,654,560	1,749,516
Xicotencatl	1,700,263	3,647,620	4,185,877	4,530,540	5,175,536	5,305,920	5,610,456
TOTAL	186,644,800	400,413,990	459,500,743	555,269,813	634,321,601	650,301,435	687,625,192

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales).



## Anexo 21.- Operación del Programa Oportunidades.



Fuente: Secretaría de Gobernación. (2005). *Catálogo de Programas Federales a los Municipios México*. En línea en <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/Publinea/Catprogfed.pdf>



## Anexo 22.- Comparativo del Programa Oportunidades en los municipios de estudio.

Concepto.	Tampico	Ciudad Madero	General Escobedo	San Nicolás de los Garza
Contexto	El grupo de población pobre son regularmente migrantes. Generan distorsiones en el padrón donde se asientan.	El grupo poblacional mas pobres es considerado como aquellos migrantes	Población en condiciones de pobreza regularmente migrantes y población rural.	Se tiene la idea de que la población en condiciones de pobreza regularmente migrantes
Familias beneficiarias.	Actualmente hay 2 094, el padrón tuvo un incremento de cerca de 500 beneficiarios.	Actualmente hay 1 250, al padrón tuvo un incremento de 500 familias el año pasado.	Se inicia en el trienio 2001-2003 con 25 familias, para 2006 son un total de 2 499 las familias.	nd
Perfil del EM. Y su departamento.	Proviene de la iniciativa privada. Es su primera experiencia en el campo de la administración pública y sola esta ella el frente de la oficina. El ayuntamiento es priista.	Es su primera experiencia en el campo de la Administración municipal. Sin embargo a un año y medio de haber iniciado la administración el ahora EM ocupa su tercer puesto en la misma. En su departamento esta al frente de tres personas más. Es un ayuntamiento priista.	No es su primera experiencia en la administración pública. Ocupa otras funciones además de ser EM. Cuenta con el apoyo de un chofer y un asistente. En su departamento	Es la directora de Desarrollo Social la que funge también como EM.
Procesos específicos.	La EM realiza otras funciones que no están tipificadas en las reglas de operación, dichas labores según su expresión fortalece y complementan las acciones del municipio.  Se cree que el programa esta diseñado para siete años.	Aunque se tiene claro que el Programa es federal, señala en varias ocasiones la preponderancia del gobernador en los beneficios del mismo. Para la conformación de los vocales se utilizó una estructura previa diseñada por funcionarios del ayuntamiento.	Aunque se conoce claramente que es un programa federal, la EM funge a la vez como coordinadora de programas del municipio.	El programa pasa a un segundo plano ya que la homogeneidad de las condiciones de vida hacen que la escasa población que vive en condiciones de pobreza sea atendida por el gobierno federal. El gobierno local tiene como prioridad darle un plus a la población en los servicios públicos.
El Programa y sus repercusiones.	Se considera que el programa tiene un matiz político manejado desde el centro. Se documentan evidencias al respecto.	No manifiesta que el programa tenga un matiz político, pero el EM actúa dándole un peso sobresaliente el gobernador y al alcalde.	Considera que es bueno el programa ya que va dirigido a la población incondiciones de pobreza y es básico el apoyo a la educación	Es la gente del gobierno federal la encargada de manejar el 100% el Programa
Problemas del Programa.	Se documentan casos de exclusión de familias así como en la selección de las mismas.	Se documentan problemas de exclusión y evaluación de familias que no lo necesitan	Problemas en la capacitación al EM. Además los relativos al proceso de selección y exclusión.	Es la gente del gobierno federal la encargada de manejar el 100% el Programa
Fortalezas (F) y debilidades (D).	(F) Apoyo al adulto mayor. (D) falta de supervisión.	(F) adulto mayor. (D). distorsiones en el padrón de beneficiarios.	(F) es que va directamente a la familia. (D) la frecuencia con que se presenta la exclusión de familias.	nd



### Anexo 23.- Temas relacionados con el desarrollo social enunciados en el Plan Municipal de Desarrollo de Tampico, Tamaulipas.

DEPENDENCIA	TEMA	SUBTEMA	OBJETIVO
Obras públicas y ecología	Desarrollo social.	crecimiento de la ciudad	Regular el crecimiento armónico de la ciudad
Desarrollo Social.	Desarrollo Social.	Planeación Urbana.	mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante una adecuada planeación urbana
O Obras públicas y ecología	Desarrollo social	Conservación del patrimonio edificado en la ciudad	Conservar y embellecer el patrimonio edificado de la ciudad.
Obras públicas y ecología	Desarrollo Social	espacios públicos	dotar a la ciudad de espacios públicos para el esparcimiento de la población
Obras públicas y ecología	Desarrollo Social.	planteles educativos	apoyar a los planteles educativos públicos de la ciudad con obras que permitan ofrecer un mejor servicio a la sociedad
Desarrollo Social.	Desarrollo Social	de fiesta en tu colonia	Fomentar en la ciudad la convivencia familiar mediante un espectáculo cómico musical semanal en tu colonia.
Desarrollo Social	Desarrollo Social.	atención a jóvenes	incentivar la participación activa y directa de los jóvenes con los programas y acciones de Administración municipal
Desarrollo Integral de la Familia	Desarrollo Familiar y comunitario	Asistencia social a niños, la mujer y la familia	Ampliar los servicios de capacitación que se ofrecen en los centros de Desarrollo e Integración Familiar. Haciéndolos extensivos a los padres de familia. Ofrecer campañas medicas a madres de familia
Desarrollo Integral de la Familia	Desarrollo social.	Asistencia social alimenticia	Mejorar la dieta alimenticia de los niños, los adultos mayores. Los discapacitados y de capacidades diferentes
Desarrollo Social.	Desarrollo Social.	municipio saludable	establecer el programa de municipio saludable, con el propósito de incrementar los niveles de salud preventiva
Desarrollo Social.	Desarrollo social	mi amigo el doctor	Facilitar el acceso de la comunidad a los servicios de salud por medio de la tarjeta "mi amigo el doctor", médicos generales y especialistas.
Desarrollo Social.	Desarrollo Social	Jornada medico asistencial.	proporcionar a la población de bajos ingresos una alternativa de acceso a la salud
Desarrollo Integral de la Familia	Desarrollo Social.	Asistencia social jurídica.	Apoyar, asistir, gestionar y asesorar en el área legal a los niños, la mujer y los adultos mayores, víctimas de violencia familiar, población en desamparo
Educación y Cultura.	Desarrollo Social	Fomento a la educación y creación artística.	Programas de estímulos y apoyos y desarrollo educativo cultural
Educación y Cultura	Desarrollo Social.	Fortalecimiento de las tradiciones culturales de la región	Campañas de promoción y difusión
Educación y Cultura	Desarrollo social.	Vinculación cultural	Intercambios, enlaces y



			encuentros culturales
Educación y Cultura	Desarrollo Social.	Recreación y esparcimiento	Fomentar eventos culturales para la ciudadanía
Educación y Cultura	Desarrollo social	Difusión y promoción cultural	Campañas de promoción y difusión, publicidad
Educación y Cultura	Desarrollo Social	Escuelas de calidad	Mejorar el equipamiento de las instalaciones educativas
Deporte	Desarrollo Social.	Unidades deportivas	Rehabilitamiento y mantenimiento de las instalaciones deportivas
Deporte	Desarrollo Social	Espacios deportivos	Desarrollar módulos para actividades deportivas, principalmente en espacios cerrados.
Deporte	Desarrollo Social.	Coordinación deportiva inter-colonial	Llevar el deporte a las colonias que cuentan con por lo menos una instalación deportiva
Deporte		Crear competencias de alto nivel	Impulsar el deporte de alto rendimiento promoviendo la participación de deportistas en competencias de alto nivel.
Deporte	Desarrollo social.	El deporte para todos los géneros	Organizar eventos en los días festivos como el del niño, la madre, los discapacitados.
Servicios Públicos	Desarrollo Social.	Ciudades de calidad	Lograr el 100% en recolección de basura y aseo público
Servicios Públicos	Desarrollo social	Mantenimiento integral a plazas y parques públicos	Brindar a la ciudadanía espacios públicos dignos para la recreación y el esparcimiento
Servicios Públicos	Desarrollo Social	Alumbrado público	Mantener al 100% y en condición aceptable la red de alumbrado público
Servicios Públicos	Desarrollo Social.	Rastro municipal	Mejorar las condiciones de operación e higiene en la matanza de animales
Servicios Públicos	Desarrollo Social	Panteones	Brindar un servicio de calidad manteniéndolo limpios y seguros
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Aplicación de leyes y reglamentos	Establecer e integrar un programa que induzca al cumplimiento de la ley. Modelo cero tolerancia
Seguridad Pública	Desarrollo social.	Sistema de emergencia 066 C4	Concertar el servicio de atención de emergencia en los tres municipios del sur del Estado.
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Banco de datos sobre el personal y mapa de la delincuencia.	Mantener vigente el banco de datos y mapa de la delincuencia.
Seguridad Pública	Desarrollo social	Remodelación integral de las instalaciones	Dignificar y distribuir en forma funcional los servicios que presta al Dirección de Seguridad Pública
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Red informática	Crear un banco de datos de seguridad pública.
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Elevar el escenario policial de equipamiento	Contar con los recursos necesarios para la prestación del servicio policial.
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Renovación sustitución de armamento	modernizar el armamento de la corporación
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Adquisición de cassetas móviles	Establecer un sistema de vigilancia itinerante
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Programas académicos	Impulsar con el concurso del gobierno del estado y la federación los cursos de capacitación.
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Manuales de procedimientos administrativos	Elaborar un manual de procedimientos



			administrativos
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Reglamento interno para el personal	Profesionalización del cuerpo de seguridad pública
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Establecer sistema jerárquico y escalafón	Establecer un sistema de sucesión de mando que promueva el desarrollo organizacional
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Reforma al bando de policía	fomentar la cultura cívica
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Editar los derechos del ciudadano	Como instrumento de de orientación y formación cívica para la comunidad
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Promover publicaciones para la prevención del delito	Promover la cultura preventiva del delito
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Prevención del delito y cultura cívica	Disminuir los índices de criminalidad juvenil
Tránsito y vialidad	Desarrollo Social	Fideicomiso Municipal en materia de seguridad pública	Sumar esfuerzos entre los distintos ordenes de gobierno y la comunidad tampiqueña
Tránsito y vialidad	Desarrollo Social	Profesionalización del recurso humano	Establecer los fundamentos teóricos, éticos y prácticos para realizar de manera eficiente la capacitación
Tránsito y vialidad	Desarrollo Social	infraestructura vial	Promover el desarrollo de estacionamientos públicos así como de parquímetros en la vía pública.
Seguridad Pública	Desarrollo social.	Conduce con seguridad	Promover la cultura vial tanto para peatones como para conductores.
Seguridad Pública	Desarrollo Social.	Coordinación metropolitana	promover la cultura vial tanto para peatones como para conductores
Seguridad Pública	Desarrollo social	Coordinación y desarrollo del mapa de delincuencia metropolitana	Homologación de cuadros estadísticos sobre la delincuencia en el área metropolitana.
Seguridad Pública	Desarrollo Social	Academia de policía metropolitana.	Integrar los esfuerzos de la zona metropolitana en materia de seguridad pública.

Fuente: elaboración propia en base al PMD publicado en el periódico Oficial el 5 de abril de 2005. Ciudad Victoria, Tamaulipas.



**Anexo 24.- Programas de desarrollo social (2005-2007) del municipio de Tampico, Tamaulipas,**

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN
Atención a la Comunidad en General	Gestión Social
Consejos de Colaboración Vecinal	Representantes De Las Colonias Ante El Ayuntamiento
Jornadas Asistenciales	Servicios Gratuitos En Colonias
	Consulta Medica
	Farmacia
	Venta De Productos Básicos A Precios Económicos
	Asesoría De Registro Civil
	Asesoría De Notario Publico
	Asesoría Jurídica
	Corte De Pelo
	Reparación De Aparatos
	Vacunación Antirrábica
	Modulo Del ITEA (Instituto Tamaulipeco De Educación Al Adulto)
	Manualidades
	Consulta Odontológica
	Lotería
	Donación De Árboles
	Motoconformación
	Reparación De Lámparas
	Consulta Oftalmológica
	Módulo De COMAPA
	Módulo De Ecología
	Atención De Enfermería
	Gestión Social
	Procuraduría De La Defensa Del Menor
	Descacharrización
Copladem	Programa De Obra Publica
Programa De Oportunidades	Apoyo Económico, Alimenticio, Becas Y Servicios Básicos De Salud
Programa "Hábitat"	Programa De Desarrollo Social Y Urbano
Programa "Vivamos Mejor"	Programa De Obra Publica
ITAVU	Gestión De Créditos Para Mejoramiento De Vivienda
Fiestas De Abril	Esparcimiento De La Ciudad
Carnaval	Esparcimiento De La Ciudad
De Fiesta En Tu Colonia	Festivales En Colonias Gratis
Descacharrización	Recolección De Chatarra En Las Colonias
Tarjeta De Descuento	Descuento En Comercios Y Servicios
Jóvenes	Conferencias, Becas, Tarjetas De Descuento A Jóvenes
Un Doctor Cerca De Mi	Asistencia Medica Especializada A Gentes De Escasos

Fuente: [http://www.tampico.gob.mx/dependencias\\_municipales/desarrollo\\_social/programas.htm](http://www.tampico.gob.mx/dependencias_municipales/desarrollo_social/programas.htm).



**Anexo 25.**

<b>Ingresos brutos desglosados del municipio Tampico, en el estado de Tamaulipas. (cifras en pesos corrientes)</b>								
<b>CONCEPTO</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>
Impuestos	22,225,223		20,027,392		23,109,185		29,704,578	
Derechos	18,717,959		21,779,563		26,109,175		30,709,430	
Productos	6,712,499		9,285,817		8,221,924		8,271,800	
Aprovechamientos	16,648,186		21,613,131		334,335,889		21,615,094	
Contribuciones de mejoras								
<b>Total de recursos propios.</b>	<b>64,303,867</b>	<b>28.33</b>	<b>72,705,903</b>	<b>26.49</b>	<b>391,776,173</b>	<b>58.01</b>	<b>90,300,902</b>	<b>23.80</b>
Participaciones Federales	85,776,628		112,095,596		134,115,129		149,327,662	
Aportaciones Federales Ramo (33)	39,323,464		66,239,529		76,311,578		85,609,740	
<b>Recursos descentralizados</b>	<b>125,100,092</b>	<b>55.11</b>	<b>178,335,125</b>	<b>64.99</b>	<b>210,426,707</b>	<b>31.15</b>	<b>234,937,402</b>	<b>61.92</b>
Otros ingresos	659,745		260,246		645,863		0	
Por cuenta de terceros	0		0		0		0	
Financiamiento	32,208,760		13,886,513		46,646,684		24,308,881	
Disponibilidad inicial	4,697,094		9,213,489		25,848,973		29,867,337	
<b>Otros rubros *</b>	<b>37,565,599</b>	<b>16.55</b>	<b>23,360,248</b>	<b>8.52</b>	<b>73,141,520</b>	<b>10.83</b>	<b>54,176,218</b>	<b>14.28</b>
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>226,969,558</b>	<b>100</b>	<b>274,401,276</b>	<b>100</b>	<b>675,344,400</b>	<b>100</b>	<b>379,414,522</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración personal con base a: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, ed. 2003.  
En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales)

\* Se considera la sumatoria de otras fuentes como: otros ingresos; financiamiento y disponibilidad inicial. Solo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.



**Anexo 26.**

**Ingresos brutos desglosados del municipio de Ciudad Madero, en el estado de Tamaulipas.**

**(cifras en pesos corrientes)**

CONCEPTO	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Impuestos	9,112,022		10,777,045		12,946,533		16,322,754	
Derechos	3,700,636		4,505,782		18,447,721		6,173,828	
Productos	866,563		1,844,891		2,158,364		1,476,822	
Aprovechamientos	8,155,295		10,808,413		12,197,609		21,815,966	
Contribuciones de mejoras	0		0		0		0	
<b>Total de recursos propios.</b>	<b>21,834,516</b>	<b>20.7</b>	<b>27,936,131</b>	<b>16.9</b>	<b>45,750,227</b>	<b>20.7</b>	<b>45,789,370</b>	<b>20.8</b>
Participaciones Federales	54,738,397		67,673,712		83,504,339		96,644,224	
Aportaciones Federales Ramo (33)	19,317,742		0		39,727,464		47,232,223	
<b>Recursos descentralizados</b>	<b>74,056,139</b>	<b>70.6</b>	<b>67,673,712</b>	<b>41.1</b>	<b>123,231,803</b>	<b>55.7</b>	<b>143,876,447</b>	<b>65.4</b>
Otros ingresos	563,150		36,229,448		7,572,430		355,382	
Por cuenta de terceros	0		0		0		0	
Financiamiento	5,208,987		27,630,130		29,587,094		7,062,315	
Disponibilidad inicial	3,320,912		5,325,514		15,173,574		22,944,591	
Otros rubros *	9,093,049	8.7	69,185,092	42.0	52,333,098	23.6	30,362,288	13.8
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>104,983,704</b>	<b>100.0</b>	<b>164,794,935</b>	<b>100</b>	<b>221,315,128</b>	<b>100</b>	<b>220,028,105</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración personal con base a: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, ed. 2003.

En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales)

\* Se considera la sumatoria de otras fuentes como: otros ingresos; financiamiento y disponibilidad inicial. Solo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.



**Anexo 27.**

Ingresos brutos desglosados del municipio de San Nicolás de los Garza, en el estado de Nuevo León. (cifras en pesos corrientes)								
CONCEPTO	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Impuestos	61,062,000		74,090,000		89,811,000		105,185,000	
Derechos	11,579,000		21,296,000		24,092,000		33,129,000	
Productos	11,534,000		10,434,000		16,514,000		13,479,000	
Aprovechamientos	22,724,000		33,334,000		28,081,000		39,617,000	
Contribuciones de mejoras	0		0		0		0	
<b>Total de recursos propios.</b>	<b>106,899,000</b>	<b>32.1</b>	<b>139,154,000</b>	<b>30.2</b>	<b>158,489,000</b>	<b>29.1</b>	<b>191,410,000</b>	<b>28.1</b>
Participaciones Federales	185,531,000		177,590,000		205,438,000		222,619,000	
Aportaciones Federales Ramo (33)	0		98,549,000		100,389,000		113,879,000	
<b>Recursos descentralizados</b>	<b>185,531,000</b>	<b>55.8</b>	<b>276,139,000</b>	<b>60.0</b>	<b>305,827,000</b>	<b>56.2</b>	<b>336,498,000</b>	<b>49.4</b>
Otros ingresos	15,162,000		0		20,214,000		83,195,000	
Por cuenta de terceros	0		0		0		0	
Financiamiento	23,000,000		33,064,000		52,807,000		54,000,000	
Disponibilidad inicial	2,140,000		11,948,000		7,076,000		16,146,000	
<b>Otros rubros *</b>	<b>40,302,000</b>	<b>12.1</b>	<b>45,012,000</b>	<b>9.8</b>	<b>80,097,000</b>	<b>14.7</b>	<b>153,341,000</b>	<b>22.5</b>
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>332,732,000</b>	<b>100</b>	<b>460,305,000</b>	<b>100</b>	<b>544,422,000</b>	<b>100</b>	<b>681,249,000</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración personal con base a: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, ed. 2003.

En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales)

\* Se considera la sumatoria de otras fuentes como: otros ingresos; financiamiento y disponibilidad inicial. Solo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.



**Anexo 28.- Principales Objetivos y Líneas de Acción en materia de Desarrollo Social  
Enunciadas en el Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de General Escobedo N. L.  
para el Período 2006-2009.**

Objetivo General	Objetivos particulares	Líneas de acción
1.- Ayuda a los grupos menos favorecidos y combate a la pobreza.	1.1 Impulsar y canalizar los programas de apoyo de los diferentes niveles de gobierno para los grupos más vulnerables y desprotegidos en nuestra comunidad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Coadyuvar con el Gobierno del Estado para promover y coordinar el Seguro Popular para las personas que no poseen servicio médico institucional.</li> <li>2) Actuar como enlace con el gobierno federal para implementar el programa "Oportunidades" dirigido a familias de escasos recursos y que puedan recibir apoyos económicos para alimentación, educación, salud y patrimonio.</li> <li>3) Impulsar el programa de "Adulto Mayor", en coordinación con el Consejo de Desarrollo Social ofreciendo un apoyo económico para las personas de la tercera edad.</li> <li>4) Mejorar las oportunidades de aquellos habitantes con discapacidad permanente promoviendo el programa de "Apoyo a Personas con Discapacidad."</li> <li>5) Realizar actividades de ayuda en coordinación con el programa Brigadas por una Vida Digna para aminorar las carencias de los grupos menos favorecidos.</li> <li>6) Promover programas de regularización de tenencia de la tierra, para que esas zonas sean sujetas a la introducción de servicios básicos.</li> </ol>
	1.2 Facilitar y fortalecer la participación de la mujer en la vida económica y social mediante programas de apoyo a la mujer.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Apoyar y crear más guarderías comunitarias, así como la extensión de horario a guarderías de 24 horas.</li> <li>2) Otorgar apoyo legal, psicológico y de asistencia social para personas víctimas de maltrato y violencia familiar</li> </ol>
	1.3 Apoyar a la niñez y a personas de la tercera edad para que tengan una vida más digna.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Proporcionar apoyo con becas de estudio a los menores que trabajan en la vía pública coordinados por la Casa Club de Mejores Menores.</li> <li>2) Ofrecer talleres formativos dirigidos a niños de 3 a 12 años para enriquecer sus valores mediante pláticas, juegos y actividades diversas en las escuelas del municipio.</li> <li>3) Brindar alternativas ocupacionales a las personas de la tercera edad en donde puedan compartir su experiencia y participar en actividades culturales y educativas a través de la Casa Club del Adulto Mayo</li> </ol>
2.- Habitantes sanos con atención médica de calidad.	2.1 Gestionar y construir centros hospitalarios para la atención oportuna de la salud de los Escobedenses.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Gestionar ante autoridades federales y estatales, la construcción de un Hospital General en el Municipio.</li> <li>2) Construir una Clínica para los trabajadores del Municipio de Escobedo y sus familias.</li> </ol>
	2.2. Implementar programas de prevención y control de enfermedades que generen un municipio con habitantes más sanos y saludables.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Lanzar una campaña de prevención y detección de diabetes e hipertensión arterial.</li> <li>2) Disminuir las muertes por cáncer de mama, cérvico y próstata mediante campañas de educación y detección oportuna de la enfermedad.</li> <li>3) Conscientizar a los padres de familia de la importancia de la aplicación de vacunas e inmunización contra el virus de la influenza y neumococo.</li> </ol>
	2.3. Establecer programas de fomento al deporte y crear un modelo de atención deportiva que construya una comunidad con habitantes más sanos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Implementar el deporte masivo que contemple jornadas deportivas, deporte para personas especiales y para la tercera edad y escolar.</li> <li>2) Crear ligas deportivas de diversas disciplinas como fútbol soccer, fútbol rápido, béisbol, softbol y natación para despertar el espíritu deportivo.</li> <li>3) Integrar equipos representativos del municipio, seleccionando a los mejores deportistas de las diferentes disciplinas para participar en eventos intermunicipales, estatales o nacionales.</li> <li>4) Mejorar la administración y operación de las 6</li> </ol>



3. Servicios educativos de calidad e integración cultural comunitaria.	3.1. Crear espacios que fomenten el desarrollo intelectual de los niños, jóvenes y adultos que estimulen su capacitación y estudio personal.	<p>unidades deportivas municipales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Fomentar los accesos y el uso del conocimiento disponible en el Internet a través de quioscos y áreas compartidas de red.</li> <li>2) Coordinar la entrega de recursos federales de Estimulos a la Educación Básica, para otorgar becas a estudiantes escobedenses.</li> <li>3) Establecer el programa de vinculación con el sector privado, "Mira a la Vida", para patrocinar estudios oftálmicos y proveeduría de anteojos para estudiantes.</li> <li>4) Introducir a la población infantil al manejo de paquetes computacionales mediante el programa "Fascinante Mundo de la Computación" para ampliar sus oportunidades y desarrollo intelectual.</li> <li>5) Promover el programa "Vacaciones al Conocimiento" para fomentar el hábito a la lectura mediante actividades de investigación, construcción y recreación didácticas.</li> <li>6) Realizar la Feria Escolar para ayudara los padres de familia en la compra de útiles y uniformes a bajo costo.</li> <li>7) Fortalecer la red de bibliotecas mediante la ampliación de la infraestructura física y equipamiento con sistemas de información digital educativa.</li> </ol>
	3.2 Promover políticas de participación con niños, jóvenes y adultos que incentiven el fortalecimiento y rescate de la identidad cultural.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Conmemorar y celebrar los distintos eventos cívicos de nuestro país, estado y municipio para fortalecer nuestras raíces y valores como comunidad.</li> <li>2) Impulsar actividades de investigación de nuestros sitios históricos y conservación de los monumentos y obras arquitectónicas representativas del Municipio.</li> <li>3) Reforzar con vinculación institucional gubernamental y patrocinadores la ampliación del calendario de actividades del Ballet Folklórico Municipal "ITZE"</li> <li>4) Inducir el intercambio cultural de jóvenes artistas de escuelas de arte en el Estado para que expongan sus obras en la Casa de la Cultura.</li> <li>5) Impulsar la difusión cultural a través de una gaceta de publicación trimestral que informe de los diversos eventos culturales, así como divulgue la obra de grandes escritores, poetas, clásicos y contemporáneos.</li> </ol>
	3.3. Implementar brigadas culturales y educativas de vinculación interinstitucional que permita incrementar las habilidades y destrezas de la comunidad para el fomento de la recreación, la salud y la economía familiar.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Impartir pláticas relacionadas con las actitudes y calidad en el servicio dentro del proyecto de Capacitación para el Trabajo.</li> <li>2) Dictar clases de manualidades sobre trabajos domésticos en técnicas de repujado, florería, etc. que de la oportunidad de un ingreso económico a la población.</li> <li>3) Impartir clases de primeros auxilios y habilidades de recreación como danza y música, para mejorar la calidad de vida.</li> <li>4) Capacitar en técnicas de mantenimiento del hogar y economía familiar para ayudar a las familias escobedenses a una mejor administración de sus recursos.</li> </ol>
4. Asistencia social y desarrollo integral de las familias escobedenses	4.1 Fortalecer y promover los servicios de Integración Social para el beneficio de las familias y grupos más vulnerables.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Administrar los centros de la Coordinación de Integración Social de manera eficiente ofreciendo diversos talleres como manualidades, danza, corte, inglés, entre otras.</li> <li>2) Dirigir un programa para adolescentes, "Desarrollo Integral del Adolescente", para promover el sentido de responsabilidad, compromiso e integración familiar y social.</li> <li>3) Ofrecer programas preventivos como "Orientación Familiar" y "Nutrir para Prevenir" a padres de familia para ayudarles al desarrollo psicológico y nutricional de sus hijos.</li> <li>4) Dirigir campañas de formación a la juventud como prevención de embarazos a adolescentes y consumo de sustancias tóxicas.</li> </ol>
	4.2 Asistir a las familias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Programa de matrimonios colectivos para facilitar la</li> </ol>



	<p>escobedenses en la regularización de sus papeles oficiales.</p>	<p>obtención del acta matrimonial a parejas que no han podido efectuar su matrimonio civil</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) Gestionar el trámite de actas foráneas como actas de nacimiento, de matrimonio o defunción de otros estados de la República.</li> <li>3) Continuar con el programa de Registro de Menores de 7 años para que cuenten con su acta de nacimiento.</li> <li>4) Facilitar la consolidación del patrimonio familiar mediante la elaboración de testamentos para personas que cuentan con una sola propiedad.</li> </ol>
	<p>4.3 Ofrecer servicios asistenciales para apoyar a personas con capacidades diferentes y atención especial.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ofrecer terapias de rehabilitación en el Centro de Rehabilitación Física San Genaro.</li> <li>2) Brindar terapias físicas de rehabilitación para niños y adultos con alguna discapacidad o enfermedad similar con la unidad Móvil de Rehabilitación.</li> <li>3) Canalizar apoyos a los habitantes que necesiten atención psicológica a través del Centro de Atención Psicológica.</li> <li>4) Ayudar al correcto desarrollo de los niños con problemas de aprendizaje, lenguaje o lecto-escritura en el Centro de Atención Infantil.</li> </ol>

Fuente: Elaboración Propia en base al Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de General Escobedo, Nuevo León, 2006-2009.



**Anexo 29.- Contenido del Art. 25 de la iniciativa de Reglamento de la Administración Pública Municipal, del municipio de General Escobedo, Nuevo León**

Artículo 25.- La Secretaría de Desarrollo Social y Humano tendrá como atribuciones y responsabilidades las que le otorgan las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables, así como las que a continuación se mencionan:	
<b>De desarrollo social.</b>	<p>I. Fomentar el desenvolvimiento de la cultura, el deporte, las actividades recreativas de sano esparcimiento, el fortalecimiento de los valores históricos y cívicos del pueblo, así como el respeto y aprecio a los símbolos patrios.</p> <p>II. Promover la participación de la comunidad a través de actividades que tiendan al fomento y desarrollo de los valores humanos;</p> <p>III. Difundir y promover las actividades del Gobierno municipal.</p> <p>IV. Coordinar y organizar los eventos culturales, cívicos y deportivos.</p> <p>V. Ser el enlace con el Gobierno Estatal y Federal para la implementación y operación, en el municipio, de programas de carácter social.</p> <p>VI. Llevar a cabo actividades que permitan conocer, <b>evaluar y diagnosticar</b> la problemática de la comunidad, y canalizar o, en su caso, darle el debido seguimiento a la misma.</p> <p>VII. Constituir y dar seguimiento a los Comités municipales, a fin de ser el enlace entre la Administración Pública municipal y la ciudadanía.</p> <p>VIII. Buscar alternativas de solución, a través de conciliación y la mediación, para los problemas de la comunidad.</p> <p>IX. Establecer programas de atención a la <b>juventud</b>.</p>
<b>De cultura.</b>	<p>I. Difundir, promover y preservar la identidad cultural del Municipio.</p> <p>II. Organizar y promover actividades artísticas en todos los sectores de la población.</p> <p>III. Llevar a cabo eventos en donde se involucre a escuelas, con el objeto de fomentar el conocimiento de la cultura entre los alumnos.</p> <p>IV. Colaborar con entidades gubernamentales y sociales para fomentar y orientar la inversión social a fin de abatir el rezago educativo.</p> <p>V. Planificar políticas de financiamiento de la actividad educativa y cultural.</p> <p>VI. Dirigir las políticas de conservación, resguardo y acrecentamiento del acervo documental, artístico, tradiciones, costumbres e infraestructura que constituyen el patrimonio cultural municipal.</p>
<b>De Salud.</b>	<p>I. Brindar atención médica de calidad a todos los trabajadores municipales, así como sus derechohabientes.</p> <p>II. Implementar programas a fin de atender a la ciudadanía de escasos recursos económicos, que carecen del servicio médico institucional.</p> <p>III. Coordinarse con dependencias federales y estatales para establecer mejores estrategias de atención integral a la población.</p> <p>IV. Realizar acciones para apoyar a personas con capacidades diferentes.</p> <p>V. Difundir proyectos y programas para la prevención de enfermedades.</p>
<b>De Deporte.</b>	<p>I. Llevar a cabo eventos deportivos que tiendan a fomentar en los niños, jóvenes y adultos la cultura del sano esparcimiento.</p> <p>II. Establecer programas especiales de desarrollo deportivo para grupos vulnerables.</p> <p>III. Integrar y promover equipos en ligas deportivas.</p> <p>IV. Procurar que los centros educativos municipales cuenten con el material y equipo necesario para su buen funcionamiento.</p>

Fuente: elaboración personal en base a Municipio de General Escobedo. En línea: <http://www.escobedo.Gob.mx/Transparencia/reglamentos/>.



### Anexo 30.

Ingresos brutos desglosados del municipio de General Escobedo, Nuevo León (cifras en pesos corrientes)								
CONCEPTO	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Impuestos	21,488,372		28,506,865		41,407,300		47,460,396	
Derechos	8,307,818		14,239,828		22,374,179		19,395,255	
Productos	2,114,747		3,040,748		4,783,995		2,501,638	
Aprovechamientos	2,799,611		3,002,539		1,910,319		2,794,703	
Contribuciones de mejoras	0		0		0		0	
<b>Total de recursos propios.</b>	<b>34,710,548</b>	<b>34.7</b>	<b>48,789,980</b>	<b>28.36</b>	<b>70,475,793</b>	<b>32.37</b>	<b>72,151,992</b>	<b>26.95</b>
Participaciones Federales	47,445,837		104,188,843		74,518,776		107,782,181	
Aportaciones Federales Ramo (33)	15,275,669		0		45,143,201		64,172,769	
<b>Recursos descentralizados</b>	<b>62,721,506</b>	<b>62.78</b>	<b>104,188,843</b>	<b>60.57</b>	<b>119,661,977</b>	<b>54.96</b>	<b>171,954,950</b>	<b>64.23</b>
Otros ingresos	0		0		6,000,000		3,500,000	
Por cuenta de terceros	0		3,852,940		1,778,468		596,318	
Financiamiento	0		10,500,000		14,974,492		14,482,654	
Disponibilidad inicial	2,465,383		4,655,501		4,802,279		5,019,518	
<b>Otros rubros *</b>	<b>2,465,383</b>	<b>2.46</b>	<b>19,008,441</b>	<b>11.05</b>	<b>27,555,239</b>	<b>12.65</b>	<b>23,598,490</b>	<b>8.81</b>
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>99,897,437</b>	<b>100.0</b>	<b>171,987,264</b>	<b>100.0</b>	<b>217,693,009</b>	<b>100.0</b>	<b>267,705,432</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración personal con base a: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, ed. 2003.

En: [http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_6\\_Finanzas\\_publicas\\_estatales\\_y\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_6_Finanzas_publicas_estatales_y_municipales)

\* Se considera la sumatoria de otras fuentes como: otros ingresos; financiamiento y disponibilidad inicial. Solo con la finalidad de ilustrar las diferencias porcentuales.