

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MÉXICO**

***FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN***

***“POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN EL  
MUNICIPIO ATIZAPÁN DE ZARAGOZA, PERÍODO 2009-2012:  
UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA”.***

***TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA***

***FLAVIO VARELA PINEDA***

***FES ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO 2012***



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Enero del 2013

### Agradecimientos:

Culminar un proceso inacabado siempre es gratificante por sí mismo, es un gran aprendizaje de vida cerrar los círculos que en su curso nos encargamos de abrir, de esa forma restamos equipaje a los abultados pendientes de vida que siempre terminan por atarnos, y con la culminación de este trabajo de investigación cierro un círculo que ciertamente me aligera pero también me enriquece y claro que todo este proceso de formación y de culminación no sería posible sin el apoyo incondicional que siempre mis padres han tenido hacia mi persona, a ellos se debe mi formación, pero también mis anhelos y mi paz y tal vez lo único que puedo ofrecer en correspondencia es mi agradecimiento permanente. De igual manera a mi mujer le agradezco su apoyo incondicional, sus sugerencias y recomendaciones para este trabajo, su pensamiento claridoso siempre será una luz y un remanso para mis atribulados y atrabancados pensamientos, agradezco a mis hermanos, mis sobrinos y mis amigos porque son parte de esa pequeña cosmovisión que hacen que la vida sea una auténtica bendición del cielo, y a mis ausencias que añoro les agradezco haberme hecho parte su vida y ser parte de la mía. Mil gracias

## CONTENIDO

Introducción.....	1
Capítulo 1. Las Políticas Públicas en su contexto.....	7
1.1. Función Pública del Estado .....	7
1.2. Política (gobierno) y políticas (gestión) .....	11
1.3. Las Políticas Públicas.....	14
1.3.1 Política Pública (public/policy).....	14
1.3.2 Características.....	17
1.3.3 Clasificación.....	19
1.3.4 Corrientes (tendencias) de análisis.....	24
1.3.5 Proceso de gestación.....	27
1.4. Participación Ciudadana.....	30
Capítulo 2. El Municipio.....	33
2.1. Antecedentes.....	33
2.2. Marco Jurídico.....	44
2.3. Marco Administrativo.....	47
2.4. Diagnóstico de la problemática municipal.....	54
2.5. Instrumentación de Políticas Públicas Municipales.....	70
Capítulo 3.- Análisis de Caso: La Política Social en Atizapán de Zaragoza, una aproximación de la Coordinación Institucional de los niveles de gobierno.....	77
3.1. Orden Federal.....	77
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	77
3.1.2. Ley General de Desarrollo Social.....	79
3.1.3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).....	83
3.2. Orden Estatal (Estado de México).....	89
3.2.1. Constitución Política del Estado de México.....	89
3.2.2. Ley de Desarrollo Social del Estado de México.....	90
3.2.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	93
3.2.4. Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.....	94
3.3. Orden Municipal (Atizapán de Zaragoza).....	97
3.3.1. Reglamento Orgánico del Municipio Atizapán de Zaragoza...	98
3.3.2. Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza.....	99
3.3.3. Dirección de Desarrollo Social Municipal.....	99
3.4. Desarrollo Social en Atizapán de Zaragoza .....	101
3.4.1 Definición de Desarrollo Social.....	101

3.4.2. Atribuciones de los Niveles de Gobierno para formular la Política de Desarrollo Social en Atizapán de Zaragoza.....	108
3.4.3. Radiografía General de Atizapán de Zaragoza.....	114
Capítulo 4. Resultados y Evaluación de los Programas de Desarrollo Social.....	123
4.1. Indicadores y Resultados de los Programas de Desarrollo Social en el Municipio Atizapán de Zaragoza, Estado de México, periodo 2009-2012.....	123
4.2. Evaluación de los Programas de Desarrollo Social del Municipio Atizapán de Zaragoza, Estado de México, periodo 2009-2012.....	128
4.3. Evaluación de los Programas de Desarrollo Social en el Contexto Nacional (CONEVAL).....	130
4.4. Transversalidad de la Evaluación de los Programas Sociales: Nacional versus Municipal.....	134
4.5. Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública.....	136
Conclusiones Generales.....	139
Bibliografía.....	143

## INTRODUCCIÓN

Después de más de 20 años de crear y aplicar políticas de gobierno en México enfocadas al combate a la pobreza o más específicamente al fomento del Desarrollo Social, derivado de las enormes brechas de desigualdad y marginación social existentes en el país y recrudecidas éstas en la medida en que su binomio crecimiento de la población vs crecimiento económico ha sido por decir los menos contrapuesto al propósito de equidad, aún y cuando en los años recientes se han destinados cada vez más recursos y programas en todos los niveles de gobierno sin lograr hasta este momento resultados positivos o alentadores para aminorar los efectos de la pobreza en nuestro país.

A grandes rasgos esto es lo que queremos abordar en la presente investigación, no nos proponemos evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas de gobierno enfocadas al Desarrollo Social en todo el país pues rebasa el propósito de esta investigación, sí pretendemos desde las herramientas de investigación y análisis que nos provee el marco teórico de las Políticas Públicas evaluar la aplicación de las política de desarrollo social destinada al combate a la pobreza en una zona geográfica específica y en un tiempo en particular, esto es en el Municipio Atizapán de Zaragoza en el Estado de México durante el período 2009-2012.

Replantear los paradigmas sociales es una obligación del científico social en todo momento, bajo la exclusiva premisa de mejorar los instrumentos de gobierno al momento de ser aplicados en el mejoramiento de las condiciones de una mayoría social, y este es el caso del análisis que nos interesa llevar a cabo en el Municipio Atizapán de Zaragoza, Estado de México, saber si se están cumpliendo los objetivos de la política de desarrollo social o si deben hacerse nuevos planteamientos en base a una realidad social que exige de una mayor eficacia y eficiencia en sus programas de gobierno, en este caso los enfocados al Desarrollo Social.

Y pretendemos abordar la presente investigación a partir de las herramientas más importantes del análisis de las Políticas Públicas, no sólo como instrumento teórico

sino sobre todo como mecanismo de evaluación política enfocada a la atención institucional de una problemática en particular, complementada por la construcción de una metodología específica que posibilita revisar la acción de gobierno en un asunto particular, con una importante salvedad, su propia capacidad para medir su eficiencia como método y eficacia como herramienta, pues a partir de su evolución se pueden tomar decisiones en determinado sentido sea para corregir o incluso desaparecer en su totalidad una toma de decisión de carácter público.

En esto estriba su enorme aportación, esta herramienta de teoría social convertido en un instrumento científico sujeto al análisis, evaluación y corrección según sea el caso de las diversas acciones o programas de gobierno, enfocadas al mejoramiento de la satisfacción ciudadana que para este caso sería la política de desarrollo social, y qué de manera objetiva nos permite proveernos de información, medir alcance, evaluar y tomar decisiones sobre los derroteros de la misma Política Pública.

Y resulta trascendente, para los objetivos de esta investigación aplicar la metodología de las Políticas Públicas probablemente al rubro que más nos exige de revisiones y de cambio enfoque metodológico como lo es el caso del Desarrollo Social en nuestro país, que con un bagaje institucional de más de 20 años dirigidos a atender una grave problemática social, justo es revisar y proponer cambios de paradigma en al menos en el nivel del gobierno Municipal.

Es una verdad de Perogrullo que México no podrá acceder a una plena modernidad ni siquiera a una vida democrática plenamente consolidada, sino construye mecanismos de solución a las causas y efectos de la enorme desigualdad y marginación social que padece nuestro país casi de manera endémica desde hace muchos años y que conforme avanza el desarrollo, la manifestación del rezago social se agudiza y vulneran todos los cimientos institucionales del país. Es claro que resulta prioritario hacer una revisión exhaustiva a través de las herramientas metodológicas para medir la aplicación de los diferentes programas que se aplican a nivel municipal y hacer las recomendaciones del caso de manera concreta y objetiva.

Es importante determinar que nuestro país no podrá consolidar su progreso e iniciar un estadio de prosperidad si no resuelve o atiende de manera eficaz la enorme brecha social que impide incluso el propio desenvolvimiento armonioso del país en cualquiera de sus manifestaciones sociales, económicas o políticas. Al país le urgen propuestas reflexivas que incentiven la discusión y la generación de nuevos paradigmas para resolver su amplia y compleja problemática, pero la que existe en materia de pobreza y marginación social es en mi consideración prioritaria, y no se trata simplemente de desaparecer y crear nuevos programas, ni tampoco de recurrir a lugares comunes como la falta de recursos económicos, es tiempo de analizar el desempeño de las políticas implementadas para incentivar el Desarrollo Social que a su vez nos permita reflexionar sobre su desempeño y proponer nuevas acciones de gobierno.

Este es el propósito central de la presente investigación, revisar la política de desarrollo social que se ha implementado en el Municipio de Atizapán de Zaragoza del Estado de México en el año de 2009-2012 como acción espejo del ámbito federal y estatal y hacer recomendaciones de política de gobierno derivado de su desempeño, en aras de incrementar su eficacia en beneficio de las personas que son su población objetivo.

Para acceder a una mayor comprensión en la utilización del término Políticas Públicas empezaremos por abordar su significado teórico y práctico o como sinónimo de programas, metas, decisiones, normas, leyes e incluso de proyectos; y dilucidar su significado real pues hay también quien afirma que el término es un pleonasma pues confunde política (*politics* en inglés), o sea las relaciones de poder y la conducta, propios de la ciencia política, con *policy* (también en inglés), la serie de acciones orientadas a solucionar un problema público.

Entender, definir y explicar cada uno de los elementos que tienen relación con las Políticas Públicas y con su esencia, partiendo de su desarrollo como campo multidisciplinario y profesional, ha sido una tarea muy complicada incluso para los concedores del tema, debido a la multiplicidad de sus interpretaciones.

En este sentido, al ser las Políticas Públicas un curso de acción, literalmente hablando, se pretende decir que no es una decisión sino una serie de decisiones concatenadas en función de cómo se van dando los resultados esperados o no esperados.

Con todo este instrumental analítico y metodológico habremos de revisar la política de desarrollo social implementada en el Municipio Atizapán de Zaragoza, transformada en programas para abatir la pobreza y la marginación social.

Para posteriormente corroborar nuestra hipótesis central: es necesario eliminar las atribuciones normativas e institucionales que la Ley de Desarrollo Social del Estado de México le confiere al orden municipal en el diseño e implementación de políticas públicas enfocadas al desarrollo social pues son incapaces de obtener resultados positivos frente a la población, salvo aquellas que se refieran a la infraestructura social.

Para ello, nuestra ruta crítica en la presente investigación se propone abordar los siguientes aspectos: analizar el contexto teórico de la formulación, instrumentación y evaluación de la política de desarrollo social en su ámbito general, posteriormente describir su implementación en el Municipio de Atizapán de Zaragoza periodo 2009-2012 y finalmente formular recomendaciones de política pública en materia de desarrollo social.

El marco teórico que guiará nuestra investigación será el producto de los dos modelos del pensamiento existente hasta el siglo XIX el inductivo y el deductivo, y surge en pleno siglo XX de la mano de uno de sus mayores exponentes Karl Popper: el Método Hipotético Deductivo, el cual vendría a replantear los cimientos de ambas vertientes tomando como lineamientos filosóficos y científicos la herencia de Charles Darwin y su teoría de la Evolución de las Especies por Selección Natural.

Según Popper, "las teorías e hipótesis científicas son enunciados generales, de los cuales puede deducirse lógicamente ciertas proposiciones particulares contrastables con los hechos empíricos a que se refiere la hipótesis o teoría".

Y determina su valor esta teoría cuando “Si la observación o experimentación que se haga con los hechos no concuerda con las proposiciones particulares así deducidas, la teoría e hipótesis queda falsada o refutada, y por lo tanto debe desecharse o reformularse”. Y si sucede exactamente lo contrario, se puede aceptar la teoría o hipótesis, aunque sólo provisionalmente, porque estará sujeta la existencia de nuevos hechos, o nuevas técnicas e instrumentos que falsen la realidad.

Por tanto, el método hipotético deductivo establece la permanente relación entre la construcción de hipótesis y su observación que permita su contrastación con los hechos, los cuales darán validez a la teoría, en un tiempo y una circunstancia específica y sujeta a cambios según el propio contexto.

Con este panorama resulta obvia la necesidad de ponderar la utilidad de las Políticas Públicas como herramienta metodológica para vincular la política con la gestión administrativa, al mismo tiempo que se incorpora mayor racionalidad en la búsqueda de la eficiencia en las acciones gubernamentales, consecuentemente en la toma de decisiones. Entendiendo que para los municipios, las Políticas Públicas pueden concebirse como instrumento de desarrollo a partir de que se conjugan una serie de conocimientos orientados a fines prácticos para obtener resultados concretos.

Analizar y consecuentemente rediseñar la implementación de las Políticas Públicas en el ámbito municipal – a manera de instrumentos del gobierno y, desde luego, de la Administración Pública de conformidad con la participación ciudadana – serían acciones que bien podrían considerarse indispensables para sanear o resolver problemáticas sociales con sus propios recursos y posibilidades; en especial si consideramos que los municipios están expuestos a que sus problemas se agudicen no sólo por su limitada capacidad financiera sino por la falta de capacidad técnica y administrativa, sumada a la escasa capacidad para la formación de cuadros técnicos altamente capacitados.

El hecho de que amplios sectores de la población considerados dentro de las categorías de pobreza extrema se arraiguen en determinados municipios, es clara muestra de la urgencia que requiere la revisión de los problemas señalados mediante Políticas Públicas concretas capaces de hacerle frente a las contingencias específicas de cada localidad.

Es por ello que planteamos la hipótesis de considerar a las Políticas Públicas como instrumento de desarrollo dentro de la dinámica social cada vez más demandante en situaciones altamente complejas y concluir si cumplen con su objetivo planteado para posteriormente exponer recomendaciones de política que busquen replantear sus procedimientos así como sus objetivos con el fin ulterior de aumentar su eficacia y eficiencia en la consecución de sus propósitos.

Todo esto bajo el entendido de que es en el municipio donde existe el ámbito público idóneo para iniciar un proceso de revisión de las Políticas Públicas enfocadas al combate a la pobreza, y donde es preciso iniciar un profundo replanteamiento de los instrumentos metodológicos, sus estrategias, así como de la evaluación de las políticas de los tres niveles de gobierno orientadas al desarrollo social como instrumento central que se ha utilizado para abatir los niveles de pobreza y marginación social que conforme avanza el tiempo y aún a pesar de los cada vez mayores apoyos presupuestales e institucionales, nuestros niveles de desigualdad social siguen siendo de los más elevados en toda América Latina.

## **Capítulo 1.- Las Políticas Públicas en su contexto.**

### **1.1. Función Pública del Estado.**

La revalorización de lo público, que antes se le había atribuido solamente al Estado, es la nueva concepción que hace posible ampliar los ámbitos por donde transita la sociedad. Por eso, es importante no pasar por alto que la vida pública tiene que ver con todas las organizaciones (públicas y privadas), con los partidos políticos, con lo que acontece en los mercados financieros, con las obras y servicios públicos y hasta con las festividades religiosas en las que participan comunidades, Ayuntamientos y organizaciones no gubernamentales.

Lo público es un universo donde convergen todos los actores sociales y todas las organizaciones; es la arena donde se encuentra el principio de causalidad, que trasciende a las estructuras del Estado en un continuo reacomodo y transformación para responder a los intereses de la sociedad. Lo público es el campo donde se articulan los esfuerzos para enfrentar los retos y anhelos del presente y provocar los cambios deseables a futuro.

*“...Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos, en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas; definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado. A decir verdad, constituyen el Estado y ponen a la obra a los gobiernos.*

*El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos es lo propio de la definición de lo público; su normatividad y su utopía. En este sentido normativo, lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, y objeta (a la vez busca modificar) la convencional visión*

*realista de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores...”*<sup>1</sup>

Así pues, el rescate y la búsqueda de lo público, sin duda, ha contribuido a dilucidar el terreno natural de las políticas públicas al mismo tiempo que destierra las viejas limitaciones de la acción y la gestión gubernamental, basada en la conducción centralizada y con rasgos eminentemente autoritarios.

Desde este punto de vista, la Administración Pública aun cuando conduce los modelos políticos y económicos que instituye el gobierno, obedece a lo público y depende de lo público; atiende una diversidad de públicos e implica diversidad de opciones de gobierno.

*“...cada público plantea necesidades, problemas y demandas, cada público es portador de apoyos, y disensos. Cada público tiene una idea del gobierno y, en cuanto usuario de sus bienes y servicios, se comporta de manera disímbola...la revalorización de la Administración Pública no depende de su acento estatal sino de su contenido público y de los beneficios capaces de generar. Depende igualmente de su capacidad para distribuir los beneficios colectivos, sin incurrir en promesas retóricas o llenas de idealismo reivindicativo que durante más de cuatro décadas ofreció a los diversos públicos de la sociedad contemporánea...”*<sup>2</sup>

Ahora, son esos públicos los que tendrán que determinar la posibilidad de gobiernos más transparentes y más abiertos; de acuerdo con Majone, son gobiernos que están obligados a dar información sin retórica y con argumentos a fin de establecer congruencia entre las acciones y los medios, a partir de una nueva idea de gerencia pública.

---

<sup>1</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México 1992. pp. 28-29.

<sup>2</sup> UVALLE Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM-UAEM, México, 1998, pp.48-51.

En este sentido, la dirección de la organización pública se estructura para tender puentes con la sociedad y facilitar la implantación de las decisiones, y su participación en gobiernos municipales, a la vez que sirve como promotor y actor decisivo del bienestar social, donde la focalización de los diversos públicos junto con sus particulares necesidades y demandas se concretiza; dicho de otro modo, la organización pública es el espacio propio para recuperar y fomentar las bondades de lo público, o al menos provocar la creación de círculos virtuosos.

*“...en análisis y diseño de políticas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y desregulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La Administración Pública es cada vez más política privada, pública y social, sin los tics gubernamentales del pasado frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas”...<sup>3</sup>*

Las políticas públicas, en este sentido, nos sirven para ampliar la visión de lo público que le corresponde a la sociedad, al Estado y al mercado; al tener esta visión de públicos ampliados, el disenso se convierte en la norma y el consenso en la posibilidad de buscar espacios públicos que le dé una naturaleza ampliada al carácter del Estado, ya que éste sin duda es público pero en la medida en que la sociedad se lo otorga.

*“...la acción pública... debe asumir la multidimensionalidad y la totalidad de los problemas humanos sin llegar a ser totalitaria. Y a la inversa, no debe dejarse disolver en lo administrativo, en lo*

---

<sup>3</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Op.cit. p.32

*técnico, en lo económico, porque tiene que seguir siendo multidimensional. La acción pública es ineludible en todos los campos sociales, pero al tiempo no puede actuar desde una jerarquía moral ni desde la autosuficiencia. Su papel será central pero no único, pues ya no monopoliza el interés general. En cualquier caso, es necesario insistir en el papel central del gobierno y la acción política, pues él debe garantizar que el discurso entre todas las partes implicadas se produzca, debe ser capaz de construir un sistema donde todos los implicados puedan realizar una conversación constructiva en torno a los problemas que les afectan directa e indirectamente”.*

Al Estado convertido en gobierno, le urge reconfigurar el espacio público en el que la sociedad en su conjunto tenga una mayor incidencia en la toma de decisiones y en el desarrollo de las políticas públicas que se enfocan al beneficio de las comunidades, esto implica superar la convicción tradicional de que es la entidad pública la única encargada de construir los derroteros institucionales, ahora esa tarea implica un reconocimiento general de la tarea de todos por implicarse en la acciones colectivas y al mismo tiempo rendir cuenta sobre el desarrollo de dichas acciones públicas.

*“Desde estos principios y valores, podemos considerar la acción de gobierno como un sistema de codirección basado en la mutua interdependencia, no sólo entre los múltiples gobiernos y unidades administrativas, sino también entre los gobiernos y las asociaciones y empresas que pueblan la sociedad civil...”<sup>4</sup>*

La esfera pública,<sup>5</sup> plural y diversa, surgida en torno a áreas de interés, es el nuevo escenario donde se encuentran las instituciones públicas y los ciudadanos; por lo

---

<sup>4</sup> VILLORIA Mendieta, Manuel, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid, 1996, p. 259.

<sup>5</sup> No olvidemos que el estado es una forma de ordenación política, jurídica y administrativa ni tampoco que su naturaleza parte de lo público y que la vida pública requiere de la eficacia del Estado, o sea del gobierno y

mismo debe construir el principal objetivo en los procesos modernizadores. En este sentido, la participación ciudadana, representada por distintas organizaciones políticas y no gubernamentales, lo mismo que por las asociaciones de ciudadanos implicados en la ejecución de las políticas, es un camino ineludible a futuro, tanto como lo son ahora las instituciones.

## **1.2 Política (Gobierno) y políticas (gestión).**

Si atendemos a la etimología, la voz política tiene que ver con lo público y con el buen orden y gobierno de la ciudad. El concepto está imbuido de una serie de actividades que se llevan a cabo a partir de decisiones, además de que tiene que ver con recursos y voluntades políticas.

Los términos “política” y “políticas”, en consecuencia, son dos acepciones completamente interrelacionadas y también en un sentido estricto no significan lo mismo. En un contexto de políticas públicas para tomar decisiones, e influir en el curso que éstas tomarán, se requiere de la política; es decir, se requiere de las relaciones de poder que surgen cuando las circunstancias, las características y los actores que las rodean lo permiten. Por lo regular esta política es formal, pero también puede ser informal en las esferas gubernamentales y fuera de ellas, o sea en el terreno de lo público.

*“...Generalmente se asume que solamente los gobernantes y sus burocracias, apoyados por el Estado de derecho y la institucionalidad de él derivado, tienen la facultad de ejercer el poder, visión que aún siendo cierta, quizá es limitada ya que cuando las demandas de la sociedad no son satisfechas, grupos de presión surgidos de ésta pueden ejercer el poder informalmente, y por lo tanto, influir en las decisiones que tienen su origen en el marco formal; de tal manera que si las demandas son cada vez más constantes, más fácilmente los actores dentro de la escala*

---

de sus instituciones, que es donde recae la gran responsabilidad de la Administración Pública. El Estado entonces debe reformarse y ajustarse para responder a la dinámica y a las exigencias de la sociedad.

*informal del poder podrían, dentro de un marco democrático, tomar decisiones, inclusive algunas fundamentales y con similar ponderación a las que proceden de la institucionalidad”...<sup>6</sup>*

En efecto, el mundo de la política es determinante para tomar decisiones públicas o de políticas. En este sentido las decisiones políticas encarnan en las políticas públicas el poder de decidir su diseño o su implementación; estas decisiones se cristalizan a partir de actores (organizaciones e individuos) que ostentan algún tipo de poder (político, económico, social o administrativo) que se ejerce mediante la utilización de las estructuras y los organismos administrativos para conseguir un determinado fin público, estrechamente ligado al poder político, y al poder económico.

Las políticas públicas están precedidas por la viabilidad y la conveniencia de quienes ejercen el poder; pero también de las externalidades que le son propias, como consecuencia ejercen la política en un momento determinado, ya sea para mantenerlo, transformarlo o para consolidarlo. Si aludimos a que en su mayoría las políticas públicas se conciben desde el poder público (gubernamental) y de ahí se dirigen a lo público, -aunque también pueden surgir de un poder ajeno al gobierno influyendo y persuadiendo en las decisiones de políticas- la política, entonces se expresa como búsqueda de intereses y de valores de grupos o de individuos para obtener ventajas particulares y salvaguardar su posición política, económica y social, o en su caso acrecentarla.

De hecho los actores que influyen en las decisiones pueden hacerlo porque poseen los mecanismos, o tienen conocimiento de los mismos para ejercer el poder. En el proceso de la toma de decisiones, estos actores se caracterizan por participar en un proceso de cooperación y conflicto en donde se apuestan influencias, recursos y protagonismos, a manera de mercado político configurando el matiz de la política y sus mecanismos de interrelación social a través de las políticas.

---

<sup>6</sup> BUENDIA Vázquez, Alejandro, “Políticas públicas, enfoques y perspectivas”, en Revista IAPEM, Núm. 35, México, 1997, p.16.

Al ser instrumento para la toma de decisiones, las políticas públicas le dan a la política la posibilidad de tener mayor racionalidad, y mejor conocimiento tanto del entorno social y político como de las repercusiones y opciones que tendrán las decisiones tomadas para enmendarse y retroalimentarse en los asuntos públicos.

Ubicados en el proceso de políticas públicas, la participación de la población beneficiaria, las legitima y le da mayor certidumbre y confianza a su carácter político. Si las políticas, se confeccionan como resultado de consultas y deliberación con los diversos públicos a los que se dirige su implementación será una consecuencia de esa interrelación con la sociedad.

Es en estas circunstancias difíciles y complejas que en todos los órdenes se encuentra la sociedad mexicana, que podemos conceptualizar el papel de la política contemporánea:

*“...la expansión de las libertades políticas y económicas...junto con la magnitud de sus problemas de trazo y justicia social, en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantean al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas”...<sup>7</sup>*

Es por ello que el desarrollo de políticas públicas le ha dado a la política un método de cálculo o de procedimiento, ya que al incorporar su metodología en la toma de decisiones y al compartir con la sociedad tanto la toma de las mejores decisiones como su propia puesta en práctica, junto con la evaluación de sus resultados, sus acciones tienen mayor legitimidad y tienden a estar en consonancia con los intereses y beneficios mayoritarios.

---

<sup>7</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, Op. Cit., p. 24.

## 1.3 Las Políticas Públicas

### 1.3.1 Política pública (public policy).

El vocablo *policy*, que en Estados Unidos se usaba vagamente para dar cuenta de un curso de acción o de un plan de actividades, dio paso a un conjunto de nuevas disciplinas creadas a partir de 1951 cuando un grupo de científicos sociales se reunió en la Universidad de Standford para discutir las “**Policy sciences**” en su carácter de concurrencia multidisciplinaria. Los científicos centraron su discusión en el funcionamiento de la actividad gubernamental y la carencia de “**policies**” como parte de un proceso general en la toma de decisiones con metas específicas y medios de implementación.

Sin embargo, la discusión de fondo giraba en torno de la necesaria construcción de un piso de racionalidad al ejercicio de gobierno, sobre todo a sus disciplinas teóricas que lo soportaban, es en este contexto que surge la propuesta de Harold D. Lasswell y su teoría de *Policy Scienses* “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política<sup>8</sup>”, su propósito sería articular las herramientas de las ciencias aplicadas al ejercicio democrático del gobierno, en aras de dotarle de una mayor capacidad de juicio racional y observación experimental para hacerlo más eficaz a los ojos del elector.

Siete años después (en 1958) Charles Lindblom introdujo el análisis de **policy** a partir del desarrollo del método incremental; muy discutido y aplicado en el campo de esta disciplina. Diez años más adelante (en 1968), Yehezkel Dror estudia y diseña un procedimiento de articulación sobre el modo como se forman las *policies*, planteando como problema principal la transformación de la ciencia en información accesible para respaldar la formación de *policy* por medio de tecnologías gubernamentales, como planeación, gerencia pública y otros instrumentos de coordinación (llámese comisiones o comités).

---

<sup>8</sup> HAROLD D. Lasswell y Daniel Lerner, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford University Press, Palo Alto, California, 1951,

En Estados Unidos, en la década de los 70's, las ciencias de *policy* se consolidan como una disciplina aplicada a las ciencias sociales, particularmente a los problemas gubernamentales útiles para comprender las causas y las consecuencias de las decisiones políticas, esto es dejar de hacer política pública a partir de percepciones subjetivas para acompañarlas de procesos científicos en su implementación y evaluación.

Para evitar confusiones semánticas en adelante nos referiremos al término *policies*<sup>9</sup> como políticas públicas y veremos su proceso, considerando que ello significa ocuparnos de la Administración Pública, de su organización, de su desarrollo, de las técnicas que utiliza, de sus capacidades de implementación, de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales y de las estructuras políticas del gobierno en su conjunto. En síntesis, el punto de partida de las políticas públicas son los problemas públicos de gobernabilidad<sup>10</sup> y su forma de resolverlos por medio de los procesos decisorios más amplios y más eficientes y más racionales que terminen por legitimar su aplicación y mejorar los contextos de bienestar social en un clima de pluralidad democrática.

Para tener aún mayor claridad en la utilización del término políticas públicas empezaremos por descifrar su significado, ya que actualmente se usa para referirse a diversas actividades o decisiones pero también como sinónimo de programas, metas, decisiones, normas, leyes e incluso de proyectos<sup>11</sup>; hay también quien afirma<sup>12</sup> que el término es un pleonasma pues confunde política

---

<sup>9</sup> "El análisis de políticas es perfectamente adecuado para cuestiones tales como: "eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuestación, elección estratégica". Es el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas, pero sin perder de vista que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno". AGUILAR Villanueva Luis F., *La Hechura de las Políticas*, Porrúa, México, 1992, p. 30

<sup>10</sup> En sus informes el Banco Mundial define la gobernabilidad como un estilo de gobierno caracterizado por una mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y sus actores no estatales, en el interior de redes de decisiones mixtas, público y privadas, que procuren estabilidad institucional y política y efectividad en la toma de decisiones y en la administración.

<sup>11</sup> "Estos esquemas de interpretación y explicación han sido utilizados tanto en la tarea positiva como en la normativa del análisis de políticas": AGUILAR Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, .Op. cit., p.32

<sup>12</sup> "El idioma español no permite hacer la diferencia entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: *politics* y *policy*". KAUFFER Michel, Edith F. *Las Políticas Públicas y algunos apuntes generales*.

(*politics* en inglés), o sea las relaciones de poder y la conducta, propios de la ciencia política, con *policy* (también en inglés), la serie de acciones orientadas a solucionar un problema público.

Entender, definir y explicar cada uno de los elementos que tienen relación con las políticas públicas y con su esencia, partiendo de su desarrollo como campo multidisciplinario y profesional, ha sido una tarea muy complicada incluso para los conocedores del tema, debido a la multiplicidad de sus interpretaciones:

“La multiplicidad de definiciones de Políticas Públicas enfatizan diversos aspectos presentes en su seno. Así, resumiendo, diríamos que los elementos centrales que definen a la política pública son: el actor privilegiado es el Estado; involucra una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo; tienen una finalidad pública y los destinatarios son los ciudadanos; se activan a través de decisiones de autoridades investidas con poder público; involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas; afectan positiva o negativamente intereses; requieren instrumentos, definiciones institucionales, organizacionales y recursos para ser implementadas”<sup>13</sup>.

Si tuviésemos que dar una concepción de políticas públicas necesariamente tendríamos que remontarnos a la literatura que existe al respecto, donde por lo general se hace referencia a las políticas públicas como una serie de acciones deliberadas donde participan tanto quienes deciden como quienes ejecutan las actividades indicadas para resolver un problema público concreto; causado principalmente por demandas no satisfechas de la población en su conjunto o de determinados grupos sociales<sup>14</sup>.

---

Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación. Aguilar Villanueva en La hechura de las Políticas Publicas 1992, p.74

<sup>13</sup> OLAVARRIA Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, INAP-Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, No. 11 diciembre del 2007, p 18.

<sup>14</sup>“El debate de Política Pública puede ser entendido como un proceso de confrontación de argumentos mediante el cual una cierta situación llega a ser catalogada o no como problema público y, luego, lleva a identificar cual sería un modo efectivo y políticamente aceptable de abordar una situación que ha sido

En este sentido, al ser las políticas públicas un curso de acción, literalmente hablado, se está queriendo decir que no es una decisión sino una serie de decisiones concatenadas en función de cómo se van dando los resultados esperados o no esperados<sup>15</sup>. Como ésta, podemos encontrar muchas otras definiciones, pero a mi modo de ver cualquiera resultaría limitada para expresar el conjunto de factores que tiene que ver con las políticas públicas, más aún si hacemos referencia a Majone<sup>16</sup> quien incorpora el aspecto público en su naturaleza, aunado a la necesidad de discusión, deliberación y persuasión recíproca entre los actores que participan al momento de formular y adoptar las políticas, lo mismo que al evaluar los resultados de su aplicación.

De aquí que sin pretender ser exhaustivo en el tema (que por lo demás no es el objeto de estudio de este trabajo aunque sí su materia prima) en este primer capítulo sólo desglosaré los elementos y las características que conforman las políticas públicas.

### **1.3.2 Características.**

El término *política pública* se usa para referirse a una diversidad de actividades o decisiones; de hecho la expresión política pública se utiliza muchas veces como sinónimo de programa, decisión, ley, norma o proyecto.

No obstante cuando nos referimos al proceso de una política pública es preciso determinar su significado a partir de una serie de características que deben

---

identificada como problema público.” OLAVARRIA Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 21.

<sup>15</sup> “De este modo, entonces, el Análisis de Política Pública es un campo de análisis multidisciplinario orientado a la comprensión de los problemas, a la identificación de posibles soluciones y a determinar la efectividad de las intervenciones.” OLAVARRIA Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos... Op cit.*, p. 25.

<sup>16</sup> De forma escrita u oral, la argumentación es esencial, en todas las etapas del proceso de formulación de políticas...los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión...estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas sólo en términos de poder, de la influencia y del regateo. MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp. 35-36.

especificarse e identificarse como propias. A nuestro modo de ver, una política pública tiene las siguientes características<sup>17</sup>:

- a) Es específica para cada situación. Esto en virtud de que cada situación es diferente con relación a la complejidad, a los recursos públicos, a los valores, a la temporalidad, a la participación y al conflicto de una situación dada, incluso dentro de un mismo municipio o comunidad.
- b) Está directamente relacionada con los problemas difíciles de resolver. Los valores, costumbres, e idiosincrasias sociales entre otros son inherentemente controversiales a la dinámica social y, en consecuencia a la política; por lo mismo, su análisis requiere de las herramientas que se emplean en las ciencias sociales y con las que se producen hallazgos inciertos e incompletos.
- c) Se ocupa de problemas de contingencia. Es necesario en este caso, apoyarse de los conocimientos y la información que se posee a partir de la experiencia, con relación a la composición y al comportamiento de la realidad, en variadas y determinadas situaciones puede ser importante, ya que la eficacia de la política depende de la oportunidad para resolver problemas.
- d) Utiliza cursos de acción de corto plazo. Enfrentando con regularidad situaciones imprevistas.
- e) Establece nuevas reglas y métodos de participación en la relación gobierno-sociedad.
- f) Está en constante retroalimentación durante la toma de decisiones, en virtud de las situaciones no previstas que aparecen en el proceso de implementación.

Las características que se identifican en el proceso de gestación de una política pública (definición del problema, toma de decisiones y elaboración del programa), son las siguientes<sup>18</sup>:

---

<sup>17</sup> "El diseño de la políticas pública es el proceso por el cual las políticas son delineadas a través de un análisis técnico, con la finalidad de alcanzar cierta meta." BIRKLAND Thomas, *An Introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*, 3a. ed.2010, Librería del Congreso , p. 53

- a) No todos los problemas públicos producen un efecto en el gobierno para considerarse susceptibles de políticas.
- b) Los problemas y las demandas se definen y redefinen durante el proceso de estación de la política.
- c) La mayoría de las decisiones son incrementales por naturaleza.
- d) Es común que muchas de las decisiones no se hayan tomado con suficiente información y comunicación entre los actores que intervienen en su desarrollo.
- e) Los programas que requieren la participación intergubernamental y pública, provocan interpretaciones variables de los objetivos.

Los estudiosos Meny y Thoening<sup>19</sup> consideran a la política pública como un programa de acción intergubernamental para un sector de la sociedad o un lugar geográfico. En este sentido también debe haber un contenido tangible, diversos recursos que al ser movilizados generen resultados o productos, un programa y una orientación normativa; que son los que generarán la norma, además porque la toma de decisiones responde a la incidencia de los diversos factores que rodean una política.

### **1.3.3 Clasificación.**

A Lowi<sup>20</sup> le debemos una de tantas clasificaciones de políticas, también llamadas por él *arena de las políticas*, refiriéndose a ellas como aquellas que se inscriben en espacios de poder (arenas):

*“...tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objeto determinante del contienda política. La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable y efímera de*

---

<sup>18</sup> “El ambiente o clima político reúne las percepciones coyunturales de los actores, la opinión pública prioridades políticas y aquellos que es políticamente correcto. Es algo intangible, pero con efectos políticos concretos.” OLAVARRIA Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos...*, Op.Cit., p. 29.

<sup>19</sup> MENY, Yves y Thoening, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992. p. 90.

<sup>20</sup> Cfr. LOWI, Theodore J. Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En AGUILAR Villanueva, La hechura de las Políticas Públicas 1992 pp. 101-103.

*relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto en la concertación, son todas conductas que obedecen al cálculo y expectativa de las utilidades que el poder público y sus productos (las políticas) pueden ofrecer en un determinado campo de interés. Las ideas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. La conclusión es lógica: si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño"...<sup>21</sup>*

En las correlaciones de fuerza que se dan en las llamadas arenas de las políticas suceden luchas intestinas de poder por parte de los grupos que desean fortalecer sus intereses tratando de influir en la formulación de las políticas; de ahí su clasificación de acuerdo a los escenarios o arenas en las que se confeccionan, implementan y repercuten los grupos de interés. ¿Y cuáles son las arenas de la política? es decir la clasificación siguiendo a Lowi<sup>22</sup>, serían las siguientes:

#### **a) Políticas Distributivas.**

La política distributiva la encontramos en una arena donde los conflictos de intereses son mínimos; es una arena pacífica que se caracteriza por la facilidad como se desagregan los recursos y reparten en unidades diferenciadas unas de otros. La política distributiva es una serie de políticas donde la gente que más se beneficia de ellas jamás se enfrenta directamente con la gente que menos se beneficia.

#### **b) Políticas Regulatorias.**

---

<sup>21</sup> Cfr. LOWI, Theodore J., *Políticas públicas, estudio de caso y teoría política*, En: AGUILAR Villanueva, *Op.Cit*, pp.30-31.

<sup>22</sup> Lowi desarrolla lo que llama un "marco de referencia", un "esquema interpretativo general" de la hechura de las políticas, alternativo y superior a los enfoques establecidos, con la intención de integrarlos en una visión conceptual mayor y empíricamente más consistente. Cfr. LOWI, Theodore, *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, En: McCOOL Daniel C, *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an Anthology*, Prentice Hall, New Jersey, 1995, p. 43

Cuando los grupos de poder caen en conflicto y, en consecuencia, tiende a la negociación nos encontramos en una arena donde pueden verse obligados a vincularse o polarizarse; por tanto, habrá grupos beneficiados y otros afectados en función de ordenamientos legales que regulan campos de acción específicos. Su naturaleza en algunos casos las contraponen, dando lugar con ello a posteriores análisis costo-beneficio.

En estos campos se involucran grupos de poder que se contraponen entre sí en arenas de conflicto y negociación; las políticas regulatorias son diferentes a las distributivas porque en las primeras las decisiones regulatorias involucran elecciones directas sobre aquellas personas que se verán afectadas y las que se beneficiarán en corto plazo.

#### **b) Políticas Redistributivas.**

Las políticas redistributivas son similares a las regulatorias, aunque las primeras tienen que ver con la política fiscal y los impuestos, las distributivas se utilizan lo mismo para programas de bienestar social que para programas exclusivos de vivienda, para la protección civil o para la reparación de desastres causados por la naturaleza.

Parte de las políticas redistributivas por cierto, es el sistema nacional de coordinación fiscal, de donde se desprenden las participaciones federales a los estados, basándose en el propósito de repartir los ingresos de manera proporcional a las necesidades particulares; en otras palabras, mediante estas políticas se les otorga más recursos a los estados o entidades que más lo necesitan con el fin de abatir las inequidades de desarrollo regional.

Pese a los buenos propósitos, las divergencias continúan e incluso se ensanchan, lo que hace pensar que las participaciones federales hacia las entidades se emplean en fines ajenos al desarrollo de la entidad; de tal manera que en el caso de México la clasificación de Lowi para las políticas no atiende a esta naturaleza teórica pues se distorsionan durante su ejecución.

Como hemos podido observar, las políticas públicas involucran un entrelazado de actores y de actividades que tienen que ver con la toma de decisiones, la eficacia en términos de oportunidad, el alcance de los objetivos, la eficiencia en términos de racionalidad para utilizar los recursos, la calidad de los productos esperados y, desde luego, la responsabilidad con la que se adoptan las políticas públicas. Que dicho sea de paso, en nuestro país no ha sido algo que distinga a los gobiernos y administraciones públicas, tanto federal como estatal y municipal.

Con todo, hay que considerar que el país está en proceso de cambio y, en efecto el estilo de hacer política y de tomar decisiones públicas, se está modificando; bien por la presión de demandas legítimas de ciudadanos y grupos organizados o bien por la competencia a la que están sujetos los partidos políticos que buscan ascender a poderes estatales y municipales, o que ahora son gobierno y se ven obligados a asumir prácticas democráticas en la búsqueda de legitimidad de sus electores.

También cabe considerar los profundos cambios que han ocurrido en todo el mundo en los cuales los medios de comunicación juegan un rol fundamental y que han provocado importantes cambios en el sistema político y en el proceso democrático, lo que a su vez ha hecho que la participación social también se modifique, aunque los gobiernos no hayan implementado políticas públicas mediante una metodología apropiada, a la ciudadanía se le toma en cuenta en la confección de políticas que tienen repercusión directamente en grupos sociales, solo cuando éstos por sí mismos participan o protestan.

Las decisiones unilaterales del gobierno, sin consensar o al menos permitir que participen diferentes grupos políticos, sociales y económicos, hasta cierto punto se ha modificado, lo que refleja sin duda un signo de cambio y modernización en el método como se tomaban las decisiones públicas, sin embargo y cómo lo mostrará la presente investigación, es necesario profundizar en las prácticas públicas de consenso.

En síntesis: aunque encontramos muchas variantes en la confección e implementación de las políticas públicas, el gobierno no puede actuar con indiferencia ni con el mismo estilo autoritario ante una sociedad cada vez más informada, orientada y participativa.

En el proceso, las demandas sociales son más patentes y diversas al ser acicateadas por la crisis económicas y rezagos sociales, mientras que para el Estado, solucionar los grandes problemas es cada vez más difícil frente a los recursos escasos; por ello resulta necesario restaurar la naturaleza pública del gobierno, es decir, su ocupación esencial en problemas y sucesos eminentemente sociales que sirvan al interés comunitario y respondan a las necesidades individuales concretas del público ciudadano, que a su vez tendrá los mecanismos para sancionar, desacreditar e incluso sancionar a los servidores públicos.

Rescatar la toma de decisiones junto con su ejecución mediante el proceso de políticas públicas, es sumamente necesario en esta etapa de modernización y de fenómenos globalizantes para así delimitar los ámbitos de acción del Estado con la sociedad y permitir la coexistencia de ambos, dentro de un pluralismo donde cada vez más se requiere la interacción política y social permitiendo que los entendimientos, las transacciones, la discusión y la concertación sean los elementos más recurrentes como componentes de la acción política y de la aplicación de las políticas públicas.

Por tanto, el sector público debe incorporar a la sociedad civil el sentido estricto de sus mecanismos para la toma de decisiones, reforzando su participación mediante las organizaciones de interés público –específico y general- siempre y cuando se refiera al bien común; asimismo es preciso a otros gobiernos y a diferentes agencias en la definición de sus políticas para, como consecuencia, rescatar el sentido de lo público.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> “No cualquier problema social es objeto de atención gubernamental, ni puede considerarse como política pública lo relevante de las políticas públicas es que se manifiestan como un conjunto de respuestas que son objeto de diseño, formulación, implementación y evaluación para regular situaciones públicas en razón de

### 1.3.4 Corrientes (tendencias) de análisis.

Las corrientes se encuadran en escenarios políticos que buscan solucionar problemas, se sustentan en la información que les proporcionan diversas causas del origen del problema y las probables consecuencias en las que puede derivar la política; las tendencias de análisis varían durante el proceso de la política y el provecho que puedan proporcionar.

- a) **Corriente Racionalista**<sup>24</sup>. Después de identificar el problema, es preciso establecer las metas que se pretenden alcanzar. Esta corriente se basa en la consideración de soluciones alternativas y en el cálculo de escenarios futuros; es decir, su análisis se apoya en consecuencias y situaciones futuras, incluso en el caso de no haber adoptado ninguna decisión de política y cuando cada alternativa se compara con las metas establecidas. Como resultado, se elige la que se considera la mejor o la de mayor viabilidad.

La corriente racionalista está muy identificada con la planeación, dentro de un proceso razonable que identifica primero el problema y luego estima y define las metas a alcanzar, para plantear las posibles opciones de la política pública, haciendo pronósticos para cada una de ellas y comparando todas las consecuencias que pudieran tener para seleccionar la mejor.

Asimismo, esta corriente se relaciona con los técnicos, que generalmente trabajan en algunas tareas especializadas con programas definidos por otros profesionales y políticos que no emiten juicios y desempeñan sus labores según su preparación y experiencia.

---

prioridades, recursos, costos de oportunidad, factibilidad organizativa y sistemas de gestión pública". UVALLE Berrones, Ricardo, *Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático*, En: Políticas públicas: actualidad y perspectiva. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Núm. 35 julio-septiembre de 1997. p. 4

<sup>24</sup> "Una política pública es racional cuando la diferencia entre los beneficios que alcanza y los sacrificios que involucra es positiva y mayor que cualquier otra alternativa de política pública". DYE Thomas, *Understanding Public Policy*, Tenth Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2002, p.37

La corriente racionalista significa destacar la selección razonable sobre la conveniencia de adoptar diferentes caminos para resolver los problemas públicos. Cuando de problemas difíciles se trata esta corriente es poco recomendable ya que requiere de capacidades y fuentes de información actualizadas que, por lo general, son muy limitadas. Además, tampoco es recomendable por su escasa temporalidad para plantear alternativas, compararlas y valorar los recursos disponibles, sin olvidar que las características del entorno político e institucional suelen interferir con la ejecución de los planes.

**b) Corriente Incremental<sup>25</sup>.** En la corriente incremental se plantea la política pública como una sucesión de modificaciones y ajustes que se van realizando sobre la marcha sin olvidar el análisis de los resultados dentro de un contexto, también de cambios continuos. Si se procede mediante una sucesión de transformaciones incrementales, se evitan errores que en ocasiones pueden ser de mucha repercusión; por tanto la corriente incremental es un desarrollo progresivo para el cual su operación implica negociaciones constantes para solucionar los problemas públicos.

Para los incrementalistas<sup>26</sup>, la información y el conocimiento nunca son suficientes para producir una política completa ni tampoco una política estática ni perene. Por lo tanto, la política tiende a tener un desarrollo gradual: de ahí que las metas se planteen como una consecuencia de las demandas. Los incrementalistas aceptan que la información tiene sus límites, lo mismo que el conocimiento y el seguimiento puntual del proceso de la política pública.

En realidad, ese proceso siempre es complejo en ambas corrientes; por lo general se parte de disensos debido a que los individuos y los grupos en su afán por alcanzar sus propios intereses, chocan y generan conflictos. Por eso en el transcurso de la política se busca argumentar y persuadir para llegar a

---

<sup>25</sup> El exponente más destacado de este enfoque es Charles Lindblom con su famoso artículo "The Sciences of Mouding Through" argumenta que las decisiones que se adoptan generan situaciones que difieren sólo marginalmente de la ya existente, por lo que los cambios – del status quo – son sólo incrementales.

<sup>26</sup> El incrementalismo de las políticas públicas formó toda una corriente teórica que privilegiaba sus principios como rubro de acción política.

conciliaciones y consensos tanto entre gobernantes y gobernados como entre grupos e individuos. Sin embargo cabe apuntar lo siguiente respecto a esta corriente de análisis:

*“...este análisis incremental limitado, comparativo y sucesivo, no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior. Más aún, al tener como criterio de corrección la incrementalidad, esta estrategia de análisis conduce a ajustar gradual y realistamente los objetivos preferidos por sociedad y gobierno. Pone a la obra un aprendizaje de lo que hay que preferir y no sólo de cómo realizar los objetivos deseados...”<sup>27</sup>*

Yehezkel Dror<sup>28</sup> condiciona esta corriente al señalar que, para que el método incremental sea adecuado, se requiere que ocurran tres condicionantes a) que los resultados de las políticas en curso sean satisfactorios, b) que la naturaleza de los problemas no varíe significativamente, y c) que la disponibilidad de los medios para atender los problemas permanezca constante.

**c) Corriente Mixta<sup>29</sup>.** El enfoque mixto propone una tercera vía para la toma de decisiones y ésta consiste en combinar los elementos de los enfoques racional e incremental. La diferencia con los enfoques anteriores es que éste no se basa exclusivamente en modelos, como el primero, ni tampoco es tan conservador como el incrementalista.

Con todo y sus particularidades puede decirse que las corrientes mencionadas no son únicas e indivisibles, por lo tanto se combinan dependiendo de los factores que determinen la formulación de la política pública. Pese a que la corriente

---

<sup>27</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, Op.Cit., p. 50.

<sup>28</sup> YEHEZKEL Dror. *Salir del paso ¿ciencia o inercia?* Idem. pp.256-257.

<sup>29</sup> Amitai Etzioni (1967), crea la llamada “*Mixed Scanning*”, que toma distancia de los dos extremos en confrontación racional e incremental y los junta en un “tercer enfoque” llamado Mixto.

incremental tenga un mayor apego a la realidad, a las políticas públicas no se les puede despojar completamente de toda forma de racionalidad política; es decir, no pueden hacerse sin el análisis legal de su contextualización, de asignación de recursos y de la organización burocrática que necesariamente incide con la aplicación de la política misma: que en un momento dado éstas pudieran ser determinantes para alcanzar los resultados esperados.

### 1.3.5 Proceso de Gestación.

El proceso de las políticas públicas se inicia propiamente en el momento en que el gobierno identifica un problema debido a que se ve en la necesidad de tomar decisiones para atenderlo<sup>30</sup>. Por lo regular, a partir del acopio de información el gobierno decide cómo enfrentarlo, es decir, como solucionarlo; aunque también puede decidir no actuar: de cualquier manera ambas acciones son una decisión de política pública (*policy*) y en la segunda etapa se procede a formular la política<sup>31</sup>. Aquí es cuando se establece un plan o una serie de programas para proponer diferentes opciones que permitan elegir la más viable. En el paso siguiente se habrá de decidir qué proceso se habrá de seguir; se asume su problemática y probable solución en la agencia gubernamental y se continúa con su implementación<sup>32</sup>.

La implementación es la etapa en la que las organizaciones públicas o, en su caso, el grupo o grupos sociales afectados, ejecutan la política dictada. La naturaleza de las políticas públicas consiste en solventar necesidades públicas,

---

<sup>30</sup> “Un cierto problema es reconocido como problema social cuando: muestra carencias objetivas en la sociedad y cuando los actores con poder califican esta situación como problema público”. BECKER Gary, “Human Capital and Poverty Alleviation”, *HRO Working Papers*, No.52 Washington D.C. The World Bank, 1964.

<sup>31</sup> “Una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores”. JENKINS, William, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Londres, 1978, p.27

<sup>32</sup> “Hasta principios de la década de 1970 el estudio de la implementación no había sido objeto de un estudio sistemático como parte del Análisis de Política Pública. Más bien se asumía que, luego del diseño y la decisión, las políticas públicas se implementarían a través del aparato administrativo del Estado, con estricto apego a las instrucciones que emanaban del diseño”. OLAVARRIA Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de Trabajo No.11. Diciembre del 2007 p. 29.

por lo tanto en esta etapa es donde se confronta el diseño inicial efectuado cuando se fijaron los objetivos que se pretendían alcanzar<sup>33</sup>.

En la etapa de implementación, la coordinación entre instituciones, organizaciones y actores sociales cobra una importancia relevante pues refleja la factibilidad de la acción gubernamental; es aquí cuando generalmente se tiene la prueba más difícil debido a las vicisitudes que suelen presentarse, en especial por la interacción social y con los actores que directamente intervienen. El éxito o el fracaso de la política establecida reside, entre otros muchos factores, en la mejor oportunidad de implementarla<sup>34</sup>.

La última parte del proceso, es la evaluación. En la evaluación, se analizan todos los elementos de la política pública: los objetivos, la implementación, la participación de cada uno de los actores gubernamentales, políticos y sociales que intervienen y todos los efectos reales, en función de lo que se pretenda.

En la evaluación se emplean elementos para medir y valorar los resultados esperados junto con los impactos que la implementación de la política tiene en la sociedad; asimismo se analizan la coordinación, las relaciones intergubernamentales (cuando es el caso), las articulaciones institucionales y los campos de acción particulares, además del diseño y los medios utilizados durante la ejecución, lo mismo que los beneficios reales obtenidos y los perjuicios colaterales que se hubiesen producido.

---

<sup>33</sup> “En el paso desde la formulación a la implementación se produce una transformación de los objetivos en metas operacionales y estas en acciones, hay una mediación técnica, se utilizan los medios previamente identificados, se consumen los recursos asignados a la política, se desarrolla una cierta racionalidad, se alcanzan resultados y, finalmente, se verifica un cierto impacto”. OLAVARRIA Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos, Op. Cit.*, p. 29.

<sup>34</sup> La implementación es una etapa que sigue a la decisión y tiene como finalidad poner en práctica el diseño de la política pública. Durante la implementación se ejecutan todas las actividades consideradas en el diseño y se consumen los recursos asignados, todo con la finalidad de lograr los objetivos asignados a la política o, al menos, acercarse a ellos. OLAVARRIA Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos, Op. Cit.*, p. 29.

Algunos autores (José Mejía Lira)<sup>35</sup>, consideran que en la etapa de la evaluación se determina la viabilidad de ejecutar o no una política pública, es decir, se decide luego de haber definido el problema y formulado la política y evaluado sus resultados.

Desde mi punto de vista, la decisión debe tomarse, efectivamente, después de haber definido el problema pero antes de formular la política; ya que en la definición del problema debe contarse con los mayores datos posibles pues prácticamente estamos hablando de un diagnóstico con el que posteriormente se decide si se enfrenta o no la problemática. Es conveniente seguir estos pasos antes de dedicarle tiempo y recursos a la formulación de la política pública.

De lo contrario podría trabajarse en una política que probablemente no se ejecutará. Si bien es cierto que en la formulación, se plantean recursos para ejecutar la medida pública, también se hace lo mismo en la etapa de la definición del problema, al mismo tiempo que se analiza políticamente la viabilidad de la política (*policy*) y su necesidad; en la etapa de decisión fundamentalmente se escoge una de varias posibilidades de solución, en razón de su viabilidad.

Para que las políticas públicas tengan éxito, sean viables y se acerquen lo más posible a sus objetivos, es preciso que durante la formulación ya una vez tomada la decisión de ejecutarla, se tenga en cuenta las posibilidades de consenso, de información, de análisis previo a la situación que generó el problema, de comunicación, de diálogo y discusión, de análisis del conflicto, del papel que desempeñan los actores, de la ponderación del contexto en el que se pretenda implementar la política desde el punto de vista institucional, de la administración, y de los factores técnicos, económicos y sociales, y también desde luego, de su viabilidad política.

*“...la viabilidad se refiere a la coincidencia de la política pública con los lineamientos políticos del gobierno. En la práctica responde a la*

---

<sup>35</sup> MEJÍA Lira, José, *La Evaluación como Herramienta para una Gestión Pública Orientada a Resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, CLAD, 2005, (<http://www.clad.org.ve>), Fecha de consulta 2011

*pregunta: ¿qué es lo que quiere el gobierno? La elaboración de una política pública requiere del conocimiento, lo más preciso posible de los proyectos del gobierno, de los programas, de los recursos y de la orientación de sus actos relacionados con el campo en el que se pretenda desarrollar la política pública...'*<sup>36</sup>

Asimismo, es necesario tener en cuenta los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles de procedencia institucional y en su caso social; en suma, deben calcularse que es posible dentro de lo deseable, tomando en consideración todas las variantes antes analizadas.

Igualmente también hay políticas definidas previamente, por ejemplo, en el ámbito de la salud encontramos las campañas de vacunación: éstas se efectúan periódicamente y se evalúan de manera cuantitativa. En este caso, tanto la implementación como la evaluación – que suele ser de carácter cuantitativo y cualitativo- no requieren más que un proceso de administración pues enfrenta problemas sencillos y homogéneos.

Existen además, otro tipo de políticas que se diseñan y ejecutan en escenarios más complejos como en aquellos que han tenido rezagos significativos para dar solución a problemáticas específicas y que han generado descontento social y el interés de múltiples actores sociales y políticos; en este tipo de escenarios de aplicación de políticas, la valoración de éstas necesariamente tiene más peso cuantitativo, ya que se evalúa qué tanto y cuántos objetivos se alcanzaron, así como hasta dónde se logró satisfacer las demandas de la sociedad en razón de la solución del problema.

#### **1.4 Participación Ciudadana.**

Si la Administración Pública reduce la participación ciudadana y anula sus iniciativas, automáticamente se está limitando en su acción; podemos decir que estos límites están dados por lo que la sociedad sabe y puede hacer para producir

---

<sup>36</sup> RUIZ Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdez, México, 1998, pp. 27-28.

resultados con relación a las vías tradicionalmente utilizadas en la configuración y puesta en marcha de las políticas públicas.

El reto es adecuar la Administración Pública de tal forma que en sus estructuras, funcionamiento general y procesos de trabajo estimulen la organización de la sociedad de modo que se responsabilice con las instituciones en la producción de servicios.

*“...El problema es lograr una nueva configuración, más democrática y eficiente del propio Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social. Pero referirse a las responsabilidades ciudadanas no puede, bajo este marco, circunscribirse sólo a sus contribuciones económicas (las que se patentizan en impuestos) Exige, por sobre todo, prestar atención a sus contribuciones personales y a su implicación política en la satisfacción de las necesidades colectivas. Por ende, requiere explorar bajo qué marcos institucionales pueden ser estimuladas la solidaridad social y la responsabilidad de los asuntos públicos”...<sup>37</sup>*

La participación de la ciudadanía produce un impacto positivo en el ánimo de los ciudadanos más organizados en su comunidad, en aquellos con mayor capacidad para trabajar de forma conjunta con la administración municipal a fin de mejorar a su localidad.

Los gobiernos que consideren el potencial de la sociedad mediante su participación, que acepten adoptar el cambio organizacional, que dejen atrás los modelos tradicionales, de tipo jerárquico y paternalista; los gobiernos que actúen con la modernidad que demandan los tiempos, tienen la gran oportunidad de ejercer los cambios que se requieren para llevar a sus gobernados a desarrollo ulteriores por iniciativa propia.

---

<sup>37</sup> CUNNIL Grau, Nuria. *La reinención de los servicios sociales en América Latina*. En: Seminario internacional “reforma gerencial del Estado” Brasil, 17 y 18 de noviembre de 1998.

*“...difícilmente es posible hoy en día mantener espacios de gobernabilidad sin la incorporación de niveles importante de participación social, tanto en las decisiones públicas como en la gestión de programas y políticas municipales. Sin embargo, las decisiones en torno a los niveles de participación, a sus modalidades y a los mecanismos de regulación necesarios son decisiones de carácter estratégico para un gobierno municipal”...<sup>38</sup>*

Las políticas públicas en las que participa la sociedad siempre serán más apegadas a la realidad desde su concepción hasta su evaluación. Por un lado propician que se aplique la política partiendo de que los ciudadanos reconocen que son libres para participar, deliberar y lograr acuerdos públicos, por otro, el gobierno local reconoce que los ciudadanos tienen la plenitud de sus derechos para participar en la confección, implementación y evaluación de políticas públicas.

Con la teoría general de las Políticas Públicas se inicia un proceso de racionalidad institucional en la solución de los innumerables problemas que aquejan a los ciudadanos en las sociedades contemporáneas, no es la panacea pero al menos implica la aplicación de un método en el ejercicio del poder y de la representación, y al mismo tiempo se inserta un amplio abanico de instrumentos científicos de ensayo y error que posibilitaran mayor apego a la responsabilidad pública.

Ahora llevar estos ejercicios de eficiencia y eficacia en la implementación de políticas públicas al gobierno municipal es el mayor reto, pues en estos espacios de representación es donde se ubica la más intensa relación institucional (gobernantes vs gobernados) y es dónde se ubicará una importante aportación de esta teoría de administración pública, y ese es el siguiente paso que daremos en esta investigación, definiremos al Municipio en México y posteriormente asumiremos un caso práctico de análisis de política pública en su seno.

---

<sup>38</sup> CABRERO, Mendoza Enrique, Gerencia Pública Municipal. *Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE-Porrúa, México, 2000, *Op.Cit.* p. 82.

## **Capítulo 2.- El Municipio.**

### **2.1 Antecedentes.**

La principal discusión sobre el Municipio se centra en el concepto de autonomía (municipio libre y representación política) y es al que nos abocaremos. Parte a su vez de dos variables esenciales; las atribuciones formales<sup>39</sup> y los recursos disponibles. Partiendo de ello nos encontramos con que la problemática principal de los municipios es justamente la falta de correspondencia entre esas dos variables, ya que son muchas sus responsabilidades como proveedores de servicios públicos, y escasos recursos para cumplir con eficiencia sus funciones.

Pese a que el municipio mexicano tiene origen conceptual autónomo y democrático, los problemas políticos y económicos que ha enfrentado desde su origen son el resultado de su escasa independencia en un régimen caracterizado por un alto grado de centralización del poder. En pocas palabras los Municipios teóricamente son autónomos pero en gran medida terminan siendo dependientes sobre todo financieramente, lo que vulnera su propia autonomía.

Ante este panorama, la disciplina de las políticas públicas abre una posibilidad para que, en medio de la escasez y el gran número de responsabilidades del gobierno municipal, las decisiones públicas involucre la participación ciudadana a fin de desahogar problemas en un clima de participación, para construir proyectos que solucionen problemas y a través de éstos, hacer patente la necesidad de recibir apoyos estatales y federales.

Dotar de gobernabilidad vía políticas públicas eficaces en el ámbito municipal implica una estrategia para trabajar con la población, tener mayor legitimidad y poder recibir en consecuencia más apoyos de los órdenes estatal y federal, ya que, como lo analizaremos más adelante, en realidad las posteriores reformas tendientes a fortalecer al municipio no han logrado su objetivo.

---

<sup>39</sup> El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...

Haciendo un breve recorrido por la historia, encontramos que los antecedentes más remotos del municipio en México son los *calpullis* aztecas, formados a partir de los clanes en los que se dividieron los barrios donde se establecieron los aztecas a su llegada a Tenochtitlán alrededor del 1300, provenientes de Aztlán. El *calpulli* fue su forma de organización política, social y económica desde su origen.

A la llegada de los españoles, y después de la instauración del primer municipio en 1519 en Veracruz, la administración de la Nueva España estuvo altamente centralizada. Durante la Colonia, las organizaciones municipales se extendieron dado que garantizaban la institucionalización de los españoles sobre los pueblos indígenas.

Al principio había cabildos de españoles y cabildos de indios, sólo que éstos poco a poco se fueron reduciendo junto con el poder de los nativos debido a las interferencias de los europeos, hasta llegar a desaparecer. Algunas de las funciones de los cabildos eran respecto de la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, la fijación de montos por productos y salarios, la recaudación de tributos, la inspección y la vigilancia.

Al promulgarse la Independencia de la Colonia de la Corona Española, en 1824 se expide el acta constitutiva de la federación mexicana en la que se establecen los Estados en sustitución de las antiguas provincias y se adoptó la forma de República Representativa y Federal. Hasta ese entonces las constituciones locales diferían poco en su organización, pues en gran medida conservaron las figuras político-administrativas de la Constitución de Cádiz: Ayuntamientos, Alcaldes, Regidores, Síndicos, y secretarios.

En la Constitución de 1857 se hace alusión a los recursos que entonces se consideraba deberían tener los municipios para hacer frente a sus obligaciones; su artículo 72 a la letra dice: “se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales designándoles el Congreso rentas para cubrir sus atenciones locales”...

Durante su periodo, como presidente constitucional de 1861 a 1872, el Presidente Juárez promovió varias reformas al texto Constitucional, pero ninguna de ellas tuvo que ver con los municipios que para ese entonces ya se encontraban en el abandono. Durante los periodos de gobierno del general Díaz, el centralismo cobró mayor fuerza y debilitó más la vida municipal, ya que los municipios pasaron a ser una entidad subordinada a los prefectos políticos, que representaban mayor jerarquía entre el ayuntamiento y el gobierno federal.

En la lucha revolucionaria, el Plan de San Luis propuesto por Madero en 1910, hace referencia a la no reelección de Presidente, Vicepresidente, Gobernadores y Presidentes Municipales, sin señalar nada en específico acerca de la forma de gobierno de los municipios.

Posteriormente en 1911, Venustiano Carranza expide en Chihuahua una Ley en la cual se abolió la existencia de las jefaturas políticas que durante el siglo XIX se mantuvieron como institución; en ella también el jefe político no sólo era jefe de distrito sino de todos los ayuntamientos que se encontraban en él, además de que las jefaturas políticas venían desde la constitución de Cádiz. Sin embargo, fueron en los periodos de Díaz cuando, con el control, se controla la libertad municipal.

A diferencia de la constitución que le antecedía, donde se planteaba al municipio libre como la base de la Administración Pública Municipal y de los Estados, y por ende del país, en la Constitución de 1917 se consolida el Municipio como institución política fundamental y como base de la relación entre gobernantes y gobernados.

Podría pensarse que por esta situación, a partir de entonces quedaría garantizada su libertad, y autonomía, empero, la injerencia directa de las dependencias Federales y las autoridades estatales que actúan en razón de un sistema político centralista ha sido inversamente proporcional a su libertad, autonomía y desarrollo; sin negar los avances logrados en el terreno de las obras públicas efectuadas en algunos municipios vía la Federación, y los Estados. No obstante,

cabe señalar que los Municipios han tenido escasa participación política, organizacional y administrativa en el desarrollo político nacional.

Con todo, desde entonces en las esferas oficiales se han señalado la importancia de atender el fortalecimiento Municipal pero en los hechos ha sido mínima su contribución. Para ello, el Gobierno Federal ha emprendido diversas acciones para resolver el problema de la falta de desarrollo en los estados y Municipios empleándose diversos mecanismos institucionales para tal objetivo<sup>40</sup>.

Bajo este panorama, la compleja estructura del Gobierno federal se propuso fortalecer el Municipio basándose en la elaboración de planes regionales, estratégicos y especiales; además de planes sectoriales para cada Secretaría de Estado e institucionales para el sector paraestatal.

En 1978, surgieron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprodes) y se inició la formulación de planes estatales, participaban todos los funcionarios representantes de las dependencias federales y funcionarios de los gobiernos estatales y diputados y presidentes municipales.

En 1981 se pusieron en marcha los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), órgano colegiado del gobierno estatal para apoyar la planeación y el desarrollo de los municipios en coordinación con el Gobierno Federal. Con él se integraron las propuestas de inversión pública, a partir de las demandas populares de sus respectivos Municipios, junto con el Convenio Único de Coordinación (CUC) cuyo objetivo era fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno, los convenios de

---

<sup>40</sup> Las reformas constitucionales a este artículo, desde su promulgación en 1917, buscaron desarrollar la doctrina del municipio libre en sus implicaciones políticas y administrativas. La realizada en 1983, además de ampliar esas dos materias, hace hincapié en la hacienda municipal; desde el punto de vista político, una innovación determina las reglas fundamentales para que desaparezcan los poderes municipales y tengan una nueva integración mediante la legislatura local. Otro aspecto político es el que se refiere a la representación proporcional, donde se asegura que para la elección de cualquier ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional, sin importar el número de sus habitantes. En el campo administrativo las reformas constitucionales enriquecen la competencia municipal de los servicios públicos; en lo económico, el municipio recauda las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, lo mismo que las participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

coordinación, cambiaron su denominación a Convenio Único de Desarrollo (CUD) constituido como órgano de coordinación entre los planes de desarrollo gubernamentales, con el propósito de promover la creación y fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo con funciones afines y congruentes a las del COPLADE y del municipio correspondiente, transformado posteriormente en Convenio de Desarrollo Social (CDS) como principal instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Gracias a ese convenio se establecieron compromisos del gobierno estatal, a través del apoyo del Gobierno Federal para realizar aportaciones y establecer compromisos de apoyo con los Ayuntamientos; y siendo su objetivo fortalecer a las Entidades Federativas y a los Municipios mediante una mejor asignación regional de recursos.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se crea el Programa Nacional de Solidaridad y, en su vertiente para poyar el desarrollo del Municipio, se crea el Programa de Fondos Municipales de Solidaridad (FMS); en consecuencia se integraron los Consejos Municipales de Solidaridad (CMS), con los que se constituye el antecedente más claro de participación social: un elemento importante, sin duda, para la gestación de políticas públicas municipales.

En agosto de 1997, el Ejecutivo Federal publica en el Diario Oficial de la Federación el Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000, donde se establecen tres vertientes: federalismo y descentralización, federalismo hacendario y renovación municipal. Para darle un seguimiento al programa se constituye la comisión para el Impulso al Federalismo (CIF), integrada por funcionarios de las dependencias federales, con la obligación de reunirse cada 5 de febrero con el Ejecutivo Federal y los Gobernadores a fin de evaluar los resultados.

Como podemos observar, todos los esfuerzos por fortalecer al municipio han sido muchos y planeados y organizados por el Gobierno Federal, o lo que es lo mismo han surgido desde la estructura central; tal es la razón por lo que observamos que

se carece de un verdadero ejercicio democrático producto de la relación de subordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal, asimismo ha sido reiterada la falta de atención y seguimiento a las autonomías de los gobiernos locales, las severas carencias económicas en los municipios más marginados y la pobre participación de los municipios para el desarrollo nacional . Todos ellos son factores que se han mantenido como regla desde su origen.

Esto sin que hasta el momento el municipio haya salido de la devaluación institucional en el que se encuentra; no obstante, dentro del régimen político, en el orden federal está considerado como cédula básica del gobierno con su propio espacio administrativo y relación directa con los gobernados.

Por considerarlo el lugar de la política pública en espacios locales, decidimos ocuparnos del Municipio como objeto de estudio, en razón de que sus problemas han persistido a través de los años, y también porque observamos en la disciplina de políticas públicas una herramienta *ad hoc* para la resolución de muchos de los problemas que en materia de bienestar aquejan a los Municipios, contando con el concurso de las comunidades, y admitiendo que es necesaria la incorporación de otros elementos propios de la administración así como de voluntades políticas para propiciar el cambio.

Ya dijimos que en el siglo XIX hubo tibios propósitos para darle un mayor rango institucional al municipio, pero que no fue sino hasta la Constitución de 1917 cuando se estableció un artículo específico: el 115, donde se determinaron las bases y los elementos que normaban su existencia; tal como se advierte a continuación:

*Artículo 115.- “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como bases de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

- I. *Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.*
- II. *Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

*El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años”.*

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El Municipio por tanto, fue concebido como un órgano del gobierno local junto con otros, tanto de índole política como administrativa. En la práctica, sin embargo, el Municipio está definido como una figura descentralizada del Estado cuyo objetivo es la administración de servicios públicos en un territorio determinado, geográficamente más pequeño...

La concepción del *Municipio Libre* que se estableció obedeció más a las ansias libertarias derivadas del sojuzgamiento al que hasta entonces habían sido sometidos los municipios, sobre todo antes de la revolución, que a un planteamiento estructural del sistema político para constituir en él la base y consolidación del federalismo que en ese entonces estaba en construcción. Incorporar el concepto de municipio libre al texto Constitucional fue más bien un clamor reivindicatorio de los municipios que retoma el Ejecutivo Federal.

Ya que en ese entonces, con objeto de mantener el control político sobre todo el territorio y así consolidar la centralización del poder, Porfirio Díaz creó una agrupación de Ayuntamientos en diversas demarcaciones administrativas llamadas partido, distrito o cantón; al mismo tiempo fortaleció la figura de jefe político, que funcionaba más bien como agente del gobierno del centro, con la

función principal de mantener el *statu quo*, o mejor dicho: la paz y el orden establecidos: aunque para lograrlo tuviesen que utilizar medios informales.

Los llamados jefes políticos, además, contaban con el beneplácito de los Gobernadores, con quienes controlaban todo indicio de libertad municipal.

Estos jefes políticos fueron los pilares del control central; ello explica por qué el Municipio Libre fue un factor determinante para que lo consagraran en la Constitución, como consecuencia del movimiento revolucionario. De esta forma fue como se estableció el concepto de Municipio Libre, base política del Estado y de la democracia en México.<sup>41</sup>

Posteriormente se adicionó un párrafo más a la fracción I del citado artículo 115 de nuestra Constitución, con el propósito de garantizar el principio de la no reelección:

*“... Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato, como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”...*<sup>42</sup>

Desde entonces se consagró el principio de la no reelección de autoridades municipales, pero como reivindicación política de la postulada por Francisco I.

---

<sup>41</sup>RABASA Emilio O y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Porrúa, México, 1994, p. 309.

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Federación, 29 de abril, 1933. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

Madero, para no reelegir al presidente y no como una premisa propia de los municipios.

En febrero de 1976 se adicionaron dos fracciones más al mismo artículo con el propósito de que los municipios participaran en materia de asentamientos humanos y tuvieran competencia concurrente los tres órdenes de gobierno; con ello, se pensaba, podría regularse el desarrollo de los centros poblacionales.

Las fracciones modificadas fueron la IV y la V, las cuales quedaron como sigue:

*“ IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros y de acuerdo con la ley federal de la materia; y*

*V. Cuando dos o más centros situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia<sup>43</sup>”.*

Con respecto al principio de representación proporcional para la integración de los Ayuntamientos, la fracción III del artículo 115 expone:

*“...de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá...el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”...<sup>44</sup>*

---

<sup>43</sup> Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero, 1976. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

<sup>44</sup> Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre, 1977. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

Cabe mencionar que según el censo de 1970 que regía en ese entonces, esta disposición sólo comprendió 30 municipios, por lo que hubo algunos estados completos que no se beneficiaron con esa adición a la Constitución.

En un leve intento por mejorar la situación de los municipios pero sin considerar sus problemas estructurales<sup>45</sup> los gobiernos emanados de la revolución efectuaron adiciones posteriores al artículo 115 Constitucional sin que con ello redundara en el mejoramiento de su condición marginal.

Completamente reacio a conocer su opinión, ya no digamos sus propuestas, el Gobierno Federal omitió consultar a los municipios sobre políticas concretas que pudieran traducirse en mejoras para favorecer a los directamente implicados con las políticas hechas ley.

Ya muy entrado el siglo XX se reconoce al Municipio como célula básica del desarrollo social, económico y político del país dado que no se le había dado la prerrogativa Constitucional que lo señala como la base política del federalismo.

Por ello, en la exposición de motivos a la reforma del artículo 115 Constitucional efectuada en 1983 se señala que:

*“El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política, pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad...incluso determina que la reforma tiene como meta vigorizar el federalismo, obviamente a través del municipio...como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el*

---

<sup>45</sup> Los problemas estructurales se derivan principalmente del federalismo, al desvirtuarse en un centralismo político y económico que han dado como consecuencia que los municipios pierdan su posición de órganos de gobierno para quedar reducidos en su mayoría al ámbito administrativo como prestadores de servicios.

*federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política...*<sup>46</sup>

Ante este reconocimiento, y con todo un despliegue de publicidad política por parte del Ejecutivo Federal, nuevamente se modifica el artículo 115 Constitucional después de haber sido aprobada por el Congreso la iniciativa de ley propuesta por el Poder Ejecutivo. Con ella se modificaron y adicionaron fracciones fundamentales, lo que constituyó una reforma completa a dicho artículo: en lo político se les da facultad a las legislaturas locales para suspender o desaparecer ayuntamientos, o bien para revocarles el mandato a algunos de sus miembros, por cualesquiera de las causas graves que la ley local prevenga.

Respecto a la representación proporcional, se eliminó la cuota de 300 mil habitantes y en su lugar se introdujo el sistema de diputados por minoría, en la elección de las legislaturas locales, o el principio de representación proporcional, en la elección de los ayuntamientos para que ellos mismos expidieran los bandos de policía y buen gobierno, junto con los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general que consideraran conveniente.

Entre otras reformas, en la relativa a sus ingresos, la nueva disposición le otorga al municipio las facultades impositiva de la tributación inmobiliaria y la de cobrar derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo, al mismo tiempo que estipula que se hará participar a los ayuntamientos en el rendimiento de los impuestos federales.<sup>47</sup>

A la fecha ya han pasado 19 años de esta gran reforma al artículo 115 de la Constitución, ochenta y cinco de haberse constituido el municipio en la Constitución de 1917 como base de la estructura administrativa y territorial de la república mexicana, sin embargo, los municipios aún continúan reclamando su autonomía y más recursos; lo que quiere decir que la proclamada libertad municipal ha carecido de sentido al no contar con los medios para su ejercicio. De

---

<sup>46</sup> Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero, 1983. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

<sup>47</sup> Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero, 1983. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

hecho la formulación de políticas públicas municipales que requieran recursos financieros quedan al margen en su implementación, a menos que provengan del Estado o de la Federación.

Por todo lo anterior podemos afirmar que las políticas públicas municipales han tenido como denominador común la contingencia en la implementación; es decir, son políticas establecidas con la perspectiva de otro orden de gobierno y generalmente se crean para *apagar fuegos*; como por ejemplo para atender demandas sociales que ya tienen repercusión política, o causadas por desastres naturales, o por proyectos federales que tienen que ver con una región en la que se involucra a los municipios, sin que éstos tengan gran participación en las decisiones.

Como puede observarse, después de casi un siglo, el municipio en México no ha logrado emanciparse del control y la dependencia Estatal y Federal, como tampoco ha recibido los apoyos necesarios para corregir desde el punto de vista político y económico su deficiente funcionamiento y desarrollo.

En la primera década del nuevo milenio, la modernización municipal continúa siendo palabra de discurso político y bandera de candidatos a las presidencias municipales, ya que las modificaciones y reformas a la Constitución no han bastado para mejorar la situación de los municipios.

## **2.2. Marco Jurídico.**

Aunque hemos hablado mucho del municipio, más concretamente a la manera como se le concibe en el artículo 115 Constitucional, para hacer un análisis más completo es necesario que describamos como está integrado jurídica y administrativamente, además de observar las facultades y los alcances que tiene. Empecemos por el principio, valga la redundancia:

### **a) Orden Federal.**

Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que le otorgan facultades al municipio<sup>48</sup>:

Artículo 3.- Relativo a la impartición de la educación en la república;

Artículo 21.- Referente a los términos mediante los cuales la autoridad administrativa puede aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos de la policía;

Artículo 36.- Concerniente a las obligaciones del ciudadano de la república;

Artículo 115.- Establece la personalidad jurídica del municipio;

Artículo 128.- Refiere la obligación de todo funcionario público para rendir la protesta de guardar y hacer cumplir la Constitución y sus leyes secundarias antes de tomar posesión de su cargo;

Artículo 130.- ordena al municipio actuar como auxiliar de la federación en materia de cultos religiosos<sup>49</sup>

### **b) Orden Estatal.**

#### **Constitución Política Estatal.**

Cada estado imprime en su propia Constitución, basándose en las reformas establecidas en la Constitución General de la República, sus propias modalidades de ejercicio y aplicación en función de los alcances y desarrollo integral de su entidad. Por lo mismo, las constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio, donde consignan el número, la denominación y los límites de éstos, la categoría de sus poblados, las condiciones para crear uno nuevo, su patrimonio, su hacienda pública y su facultad reglamentaria, así como la instauración y duración de los ayuntamientos.

---

<sup>48</sup> OLMEDO Raúl, Diccionario Práctico de la Administración Pública municipal, Comuna, México, 1998. p. 82.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

## **Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.**

La ley orgánica de la Administración Pública estatal establece las bases de organización del ejecutivo estatal, así como del ámbito de competencias y las atribuciones de los órganos que la integran; cabe señalar que las atribuciones en la mayoría de los casos se ejercen en los municipios.

Asimismo, en ella se da cuenta de las leyes del Estado de carácter general que inciden en los municipios, lo mismo que la Ley de la Hacienda del Estado y de los Municipios, así como la ley Estatal de Comercio, la Ley del Patrimonio Estatal y Municipal, la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, la Ley del Trabajo y Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipio, la Ley Estatal de Educación, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y la Ley Estatal de Obra Pública, entre otras.

## **Ley Orgánica Municipal.**

En la ley orgánica municipal se determina que la atención de los asuntos municipales se efectúa mediante comisiones integradas por los miembros del ayuntamiento; en ese sentido, las condiciones más relevantes son las de gobernación y policía, hacienda, salubridad, educación, obras públicas y comercio.

### **c) Orden Municipal.**

## **Reglamento Interior del Ayuntamiento.**

El Reglamento interior del ayuntamiento regula su funcionamiento en tanto el órgano colegiado deliberante establece y regula su composición y estructura, al tiempo que define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros (presidente municipal, síndicos y regidores), las secciones de cabildo, el procedimiento reglamentario municipal y las comisiones.

## **Bando de Policía y Buen Gobierno Municipal.**

El Bando de policía y buen gobierno municipal es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y

administrativa de los municipios, así como las obligaciones de sus habitantes y vecinos además de las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

## **2.3 Marco Administrativo.**

### **a) Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal**

El Reglamento interno de la Administración Pública municipal norma precisamente las funciones de sus órganos, al tiempo que permite adecuar sus funciones al tipo de municipio de que se trate, ya sea metropolitano, urbano, semiurbano o rural; además de que debe considerar las características socioeconómicas, culturales, de servicios públicos de equipamiento urbano y de población de cada municipio.

### **b) Integración del Ayuntamiento**

El Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado y deliberante el cual asume cada tres años la máxima representación política del municipio; se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional electos mediante el voto ciudadano. El Presidente Municipal junto con la administración del municipio, es el miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar directamente los acuerdos que se generan en el cabildo.

*“...el Ayuntamiento es el órgano de representación del municipio. Debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, el bienestar y el desarrollo de sus habitantes y vecinos, otorgándoles las garantías a las que tiene derecho. Es también el encargado de la administración de todos los intereses municipales y la autoridad política del lugar...”*

*El Ayuntamiento como idea de cuerpo colegiado, resulta una abstracción que se realiza en la persona del presidente municipal,*

*quién por otra parte es el único miembro del ayuntamiento al que la ley le otorga facultades ejecutivas. Aunque teóricamente no es superior jerárquico de los demás miembros del cabildo, generalmente la planilla que lo acompaña, por tradición política arraigada, respeta la jerarquía del presidente municipal”...<sup>50</sup>*

**Síndicos.** Los síndicos son los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros, además de representarse jurídicamente (ocasionalmente cumplen funciones de agente del ministerio público).

**Regidores.** Los regidores son miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar que el ejercicio de la función municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables, en concordancia con las políticas definidas en el ayuntamiento; de que vigila la correcta aplicación de los servicios públicos.

*“...la composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma entidad federativa. Este fenómeno está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular; es decir, a mayor número de habitantes en un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, aunque siempre en los ayuntamientos habrá sólo un presidente municipal”...<sup>51</sup>*

### **c) Organización del Ayuntamiento**

Los Ayuntamientos se organizan en su interior por comisiones. Con el objeto de analizar y proponer alternativas de solución a los asuntos municipales, además de vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Las comisiones pueden ser permanentes, obligatorias, transitorias o especiales; asignadas ya sea de manera unipersonal o colegiada.

---

<sup>50</sup> PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, INAP- CONACYT, México, 1984, p. 2.

<sup>51</sup> MARTINEZ Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, INAP- CONACYT, México, 1985, p. 171.

Las sesiones son el mecanismo mediante el cual el ayuntamiento conoce, como órgano colegiado, las propuestas presentadas por las comisiones y al mismo tiempo discute, analiza y aprueba las políticas y los programas generales que promueven el desarrollo y el bienestar social de la población del municipio; las sesiones además, son el mecanismo que formaliza el ejercicio de la función pública; éstas pueden ser: ordinarias y extraordinarias, públicas o privadas y solemnes.

**Sesiones ordinarias.** Generalmente las sesiones ordinarias son públicas, o sea que pueden asistir todos los miembros de la comunidad, sin embargo éstas no se realizan regularmente. Si se realizarán con regularidad, podrían construir un espacio apropiado para la formulación y el seguimiento de las políticas, entre otros asuntos.

**Sesiones extraordinarias.** Las sesiones extraordinarias suelen llevarse a cabo cuando la urgencia del caso lo amerita y por lo regular son privadas; para que se lleven a cabo, cualquier miembro del cabildo puede solicitarle al presidente municipal que convoque a sesionar y discutir un asunto en particular. Lo común es que el presidente municipal presida y convoque las sesiones con la participación del secretario del ayuntamiento.

Las sesiones ordinarias o extraordinarias, por lo general se realizan en el cabildo:

*“es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo es de importancia destacar que son excepcionales los Ayuntamientos que se reúnen con estricta periodicidad, por lo que no hay regularidad en celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y las causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de cabildo, en la*

*gran mayoría de los municipios del país éstas generalmente son de carácter extraordinario”...<sup>52</sup>*

## **Desaparición o suspensión del ayuntamiento**

En todo el andamiaje jurídico y administrativo que envuelve al Municipio, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta los reglamentos municipales, destaca el caso de la desaparición o suspensión del Ayuntamiento, estipulado en la fracción I del artículo 115 de la Constitución General, incluido en la octava reforma al mismo artículo el 3 de febrero de 1983.

### **Causas de suspensión**

De entre las causas de suspensión o desaparición que señalan las leyes orgánicas municipales destacan las siguientes:

- Cuando se suscite entre los integrantes de un Ayuntamiento o entre éste y la comunidad, algún conflicto que impida el cumplimiento de sus fines.
- Cuando el Congreso, conforme a los requisitos que se establecen en la Ley, determine el inicio del procedimiento para desaparecer a un Ayuntamiento, hasta el momento que se tome la resolución que corresponda.
- Cuando se negara a cumplir todas las obligaciones que le imponen los ordenamientos electorales del Estado.

### **Causas de su desaparición.**

- Cuando sea imposible el funcionamiento del Ayuntamiento por falta absoluta de la mayoría de la totalidad de sus integrantes, si conforme a la ley no hay suplentes que puedan integrarla, cualquiera que fueren las causas que motive dicha falta.
- Cuando se susciten, ante los integrantes de un Ayuntamiento o entre éste y la comunidad, conflictos reiterados que imposibilitan el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

---

<sup>52</sup> MARTINEZ Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, Op cit., p. 172-173.

- Cuando el Ayuntamiento promueva o adopte formar de gobierno o de organización política distintas a las establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cuando el Ayuntamiento realice reiteradamente actos que alteren los presupuestos de egresos, planes y programas de desarrollo municipal.
- Cuando el Ayuntamiento disponga de bienes del patrimonio municipal sin sujetarse a los procedimientos previstos por la ley.
- Cuando el Ayuntamiento permita que extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del Estado o de los Municipios.
- Cuando el Ayuntamiento rehúse cumplir con una orden de suspensión emitida por el Congreso.
- Cuando habiendo siendo suspendido, el Ayuntamiento se encuentre nuevamente en dichos supuestos.
- En los demás casos análogos en que a juicio de la Legislatura del Estado se vea afectado el desarrollo de la vida municipal y que no pueda ser resuelto por el propio Ayuntamiento.

#### **Prohibiciones a los Ayuntamientos por ordenamiento estatales.**

- Ejercer atribuciones que no sean propias de la autoridad municipal.
- Cobrar impuestos municipales mediante iguala o establecer contribuciones con cargo a los particulares, diferentes a las contenidas en la Ley de Ingresos Municipal, así como cobrar los impuestos que encuentran suspendidos por convenio fiscal con la federación o con el Estado.
- Enajenar, gravar, arrendar o dar en posesión por cualquier concepto, bienes del patrimonio municipal a favor de servidores públicos federales, del estado o miembros del Ayuntamiento o de algún servidor público del Municipio.
- Fijar sueldos a los municipios o a los servidores públicos municipales con base en porcentajes sobre los ingresos del municipio. Asimismo rehusar el cumplimiento de las obligaciones que impongan las Leyes fiscales o autorizar erogaciones sin respaldo presupuestario.

- Conceder empleos en la Administración Municipal a los miembros de los propios Ayuntamientos, a sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta o en la línea colateral hasta el segundo grado, incluso a parientes por afinidad.

Como se ha podido observar, las prohibiciones y otros ordenamientos mantiene a los municipios sujetos a las leyes estatales, en virtud de que delimitan sus facultades e impide acciones que pudieran atentar contra el bien común para ello se apoyan en reglamentos municipales, dentro de un marco normativo estatal.

Tales acciones necesariamente se reflejan en la Administración Municipal, pues en su ejercicio debe calcularse el tiempo y los recursos que destinarán para informar al Estado de las políticas y acciones ejercidas, aunadas a las que pretende realizar.

Desde el punto de vista de la Administración Pública Municipal, las políticas públicas recaen en el ramo sustantivo del quehacer municipal principalmente; es decir, en los servicios públicos municipales, que es donde se encuentran las políticas de bienestar, alumbrado público, habitación, agua potable, limpia, ecológica, sanidad, seguridad pública, reclusorios, educación y salud.

*“pero el municipio también está involucrado en las políticas de desarrollo económico como comercio, abasto, transporte público, empleo, obra pública y fomento agropecuario y forestal; lo mismo que las políticas del gobierno, tales como reglamentación, participación social y vinculación con la sociedad organizada; así como en las políticas de recreación, como eventos culturales, parques y jardines, espectáculos, fiestas religiosas y actividades deportivas”...<sup>53</sup>*

Para ejecutar estas políticas, obviamente se requiere que funcione la gestión municipal; es decir, que el municipio tenga capacidad organizadora y cuente con

---

<sup>53</sup> MEJÍA Lira, José, *Problemática y desarrollo municipal*, Universidad Iberoamericana-Plaza YValdés, México 1994. p. 13-14.

recursos para formular y llevar a cabo tanto las políticas de bienestar como las de desarrollo económico, las de gobierno y las de recreación. Asimismo, debido a la precaria situación en la que se encuentran la mayoría de los municipios para cumplir con estas políticas, resulta altamente valorada la participación ciudadana, ya que son muchas las responsabilidades y escasos los recursos.

Por lo mismo, inducir procesos de participación ciudadana como sustento para formular e implementar políticas públicas, hoy por hoy es la opción más viable para cumplir con los objetivos que los municipios se plantean; además de que es una forma de trabajar con diversos públicos para beneficio público.

*“Por una parte la definición, de políticas locales es compleja. Existe una dificultad de manejar la jerarquización en las agencias municipales pues en ellas aparecen los asuntos tradicionalmente tratados y otros relativamente nuevos o coyunturales. Por otra parte, muchos asuntos agendados representan ya una pre formulación por parte de actores o empresarios políticos que esperan la aparición de alguna “ventana de oportunidad” para incorporarlos dentro de los asuntos susceptibles de ser atendidos o en proceso de ejecución en las agendas de los procesos municipales.*

*Además de la ruptura – aparentemente lógica bajo una racionalidad- de la secuencia del proceso (generación, formulación, implementación y evaluación) es importante hacer hincapié en la presencia de “alteraciones” en el espacio de lo local, (por lo que) debemos encontrar el sentido y las determinaciones de esta dinámica”...<sup>54</sup>*

Adicionalmente a esta situación, debe quedar claro que para la población, la capacidad administrativa del Ayuntamiento se refleja y constriñe a los servicios públicos que presta; por tanto, su desarrollo y eficacia se asocia a las acciones de

---

<sup>54</sup> GARCÍA del Castillo, Rodolfo, *Políticas públicas y desarrollo municipal*, CIDE, México, 1999. p. 311-312.

gobierno en las materias enfocadas al servicio público que se relaciona directamente con la gente.

En resumen, la situación jurídica y administrativa en la que en general se encuentra el municipio, tiene su origen en la estructura política misma del Estado; y por tanto se vincula con el funcionamiento del federalismo en México, esto es del todo con las partes.

#### **2.4 Diagnóstico de la problemática municipal.**

Como todas las instituciones, el municipio también tiene debilidades y fortalezas en su desarrollo, aunque las circunstancias adversas casi siempre sean más; por lo mismo, es necesario referirnos a los aspectos que pueden ser útiles o que son más convenientes para los municipios y que estos hagan algo por ellos mismos, una vez que han identificado sus problemas y sepan cómo enfrentarlos; sin perder de vista sus características particulares, según el mosaico geográfico, cultural y de recursos con que cuentan.

Uno de los aspectos que más favorecen a los municipios, considerando que son entidades que gobiernan y tienen relación directa con la población, son las relaciones entre gobiernos que necesariamente llevan a cabo dado el elevado número de normas que deben acatar para cumplir con las obras públicas de mediana y gran magnitud: como el agua potable o la seguridad pública, ambos servicios otorgados vía convenios con el estado o con la federación.

En este caso también se considera su participación con las entidades de planeación y programación, lo mismo que con diversas dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal, para dar cuenta de los asuntos que les competen y con los que tienen relación por su circunscripción geográfica.

Dentro de su complejidad, los municipios no sólo requieren la combinación de factores –como disponer de recursos, desempeñar una buena gestión o dotar de servicios a la población para generar satisfactores- sino también concertar con otros órdenes de gobierno y grupos sociales para diseñar, decidir e implementar sus políticas públicas.

Como las leyes federales, e incluso las estatales, son de corte genérico (es decir que no toman en cuenta la diversidad y por tanto las diferencias de desarrollo de los municipios) quienes tienen la fortaleza, la perspectiva y la prerrogativa del conocimiento real de su entorno son los municipios; como consecuencia, son ellos los que inciden en la aplicación de recursos y de apoyos, además de influir en la dirección que deben seguir las políticas públicas municipales.

Es claro que para lograr esta prerrogativa que tiene que ver con la autonomía y libertad municipal se requieren cuadros de gobierno capaces –desde el punto de vista político y administrativo- de tener sustento y estrecha relación con las comunidades a fin de propiciar nuevas formas de relación intergubernamental.

Desde esta perspectiva hay que considerar que las relaciones intergubernamentales son los mecanismos y canales de vinculación más aptos para recibir recursos y apoyos, para realizar convenios e impulsar coordinaciones, en virtud de que al municipio se le ha visto como:

- Beneficiario de programas sectoriales
- Ejecutor de programas descentralizados
- Gestor de transferencias a la comunidad
- Asociado en proyectos de obras
- Consumidor de bienes y servicios
- Ejecutor de programas coordinados federación-Estado
- Contratista de servicios administrativos de la administración estatal
- Contratante de crédito público
- Otorgante de testimonio gubernativo en la formación de comités promovidos por la federación y el Estado
- Agencia controladora de recursos (aplicación presupuestaria) de la federación y el Estado
- Contraparte gestora de materias concurrentes
- Gestor administrativo de contribuciones federales
- Beneficiario de programas de protección civil

En medio de todos estos roles se encuentra la prestación de los servicios públicos municipales, que son los que representan la imagen del ayuntamiento ante la población:

*“...el servicio público es el puente que comunica aptitudes y soluciones de gobierno con necesidades y demandas sociales. Es también el modo en que los consensos se construyen, amplían y consolidan, cuando los resultados de la acción gubernamental son positivos. Sin embargo, a través de él y cuándo los gobiernos no consiguen resultados deseados y esperados, se pierden o disminuyen los consensos generados”...<sup>55</sup>*

Ante este panorama es menester reconocer primeramente cuáles son los problemas, cuáles podrían ser las tendencias naturales en caso de que los problemas continúen y cuáles las posibilidades de enfrentarlos, teniendo en cuenta que las políticas públicas son un instrumento que puede ser factor importante del municipio para hacer frente a las necesidades y demandas de la población.

En una tipología muy sencilla de los municipios, se puede ver que en ellos se viven dos realidades extremas: los rurales de escaso desarrollo económico relacionados con el sector primario y carentes de infraestructura, y los urbanos en donde se concentran las actividades económicas y los servicios educativos, en donde además se cuenta con todos los servicios públicos. Sin duda podemos afirmar que en ellos es donde se presentan las características de diversidad y heterogeneidad más patentes en todo el territorio.

Así, en una breve descripción, tenemos en primer término a los municipios rurales; cuya particularidad es su escaso desarrollo económico, sus actividades productivas están relacionadas con el sector primario; después se encuentran los municipios semiurbanos, donde se generan actividades productivas con sectores que se encuentran en un proceso de transición de rural a urbano; los urbanos, en

---

<sup>55</sup> UVALLE Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública*, Op.Cit., p. 66.

los cuales se desarrollan actividades comerciales, industriales y de servicios y los metropolitanos, donde encontramos zonas de elevada concentración demográfica y económica.

### Cuadro No.1.-Tipología municipal<sup>56</sup>

Tipo de municipio	Principales actividades económicas	Servicios educativos y culturales	Principales servicios públicos	Características de los asentamientos humanos
Rural	Agricultura (temporal) Ganadería Pesca Minería	Escuelas primarias	Agua potable Alumbrado con cabeceras municipales	Pequeños poblados dispersos
Semiurbano	Agricultura Ganadería Pesca Minería Comercio Pequeña industria	Escuelas secundarias	Agua potable Alumbrado Drenaje Rastro Limpia Panteones en las cabeceras municipales	Una comunidad importante y pequeños poblados
Urbano	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Escuelas técnicas, preparatorias, universidades, bibliotecas	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones	Más de dos comunidades importantes y poblados regulares
Metropolitano	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Universidades Posgrado Biblioteca	Todos los servicios públicos	Grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados importantes

En este esquema deben considerarse todas las posibilidades, las variables y combinaciones de características que tenga o pueda tener un municipio determinado.<sup>57</sup>

También hay otra clasificación que se refiere a los municipios por su actividad económica fundamental: me refiero a los municipios de tipo turístico, pesquero, agrícola, minero, comercial. Para efectos de este trabajo decidimos tomar en

<sup>56</sup> MARTÍNEZ Almazán, Raúl, *Tipología Municipal*, en *La Reorganización Territorial del Ayuntamiento Rural*, Ed. Plaza y Valdes, México 2001, p. 121.

<sup>57</sup> PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, Op Cit., p. 290.

cuenta únicamente tres municipios, según su grado de desarrollo, en este sentido la clasificación que ocuparemos es la siguiente<sup>58</sup>:

- Municipios de bajo desarrollo (rural)
- Municipios de mediano desarrollo (semiurbano y urbano)
- Municipios de alto desarrollo (metropolitano)

Son tan grandes y tan graves las diferencias entre los municipios que, de acuerdo a esta clasificación y de manera metafórica, de acuerdo a la clasificación anterior podríamos decir que el primero tendría como símbolo el azadón, el segundo la cadena de montaje y el tercero la computadora.

A manera de ejemplo basta mencionar desde el punto de vista poblacional que hay municipios desde 121 habitantes (como se registra en el municipio de Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca) y municipios de hasta un millón 634 mil habitantes (como es el caso de Guadalajara, Jalisco); también existen municipios con enorme extensión territorial ( como el de Ensenada, Baja California, cuya superficie es de 51 mil 952 Km<sup>2</sup>) o demasiado pequeñas (como ocurre con el municipio de Tocatlán, Tlaxcala, cuya extensión es de 5.9 km<sup>2</sup>). En lo que se refiere a su Administración Pública, los contrastes también son evidentes; como el primer ejemplo, podemos advertir que el municipio de Guadalajara cuenta con una plantilla de personal de 12 mil 224 empleados, en tanto que la de Santa Magdalena Jicotlán, no supera los 24 empleados.<sup>59</sup>

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta es de carácter logístico, y se refiere a la problemática a la cual los gobiernos municipales se enfrentan para hacer llegar los servicios y productos a las poblaciones o, en el otro extremo, a grandes aglomeraciones con más de un millón de habitantes.

Esta diversidad municipal se rige de manera por la norma constitucional, que si bien permite sentar las bases en un régimen generalizado para todos los municipios, sus diferencias hacen inaplicables las normas referidas,

---

<sup>58</sup> MARTÍNEZ Almazán, Raúl, *Tipología Municipal, Op Cit.*, p. 122

<sup>59</sup> MARROQUÍN Pineda, "Análisis del programa para un Nuevo Federalismo", *Op Cit.*, pp. 154-155.

principalmente del artículo 115 de la Constitución, lo mismo que las políticas públicas de carácter general diseñadas en los Estados y en la Federación:

*“...Al respecto vale la pena la posibilidad de adoptar un modelos de asignación de funciones diferenciado e incremental. Un esquema de esta naturaleza supondría que la Constitución le asignará a todos los municipios del país un piso mínimo de atribuciones y también que, de acuerdo con determinados parámetros-como el poblacional o el de capacidad financiera- se fueren asignando mayores responsabilidades de conformidad con la elevación de dichos parámetros”...<sup>60</sup>*

En este sentido las políticas municipales debieran ser aquellas que surgen al identificar los problemas locales, se implementan procesos de mejora y evalúan con participación de los funcionarios y miembro de las comunidades y en su caso con la participación y apoyo de organismos Federales y Estatales.

Es necesario hacer constar que la revisión directa y responsable del ejercicio y evaluación de las políticas debe corresponder a instancias independientes a la estructura de gobierno ya que su aporte específico, en razón del conocimiento de sus problemas, podría modificar notablemente la posibilidad de tener resultados positivos para ir más allá de la ejecución de acciones federales y estatales justificantes de gastos presupuestales y tareas propias.

Otra consideración que debemos tomar en cuenta, es que en nuestro país existen ciudades con una población mayor que la población de estados de la federación completos, y sin embargo, se rigen con el mismo marco normativo que los más de mil municipios que cuentan con menos de diez mil habitantes<sup>61</sup>.

Un número significativo de municipios con altos niveles de bienestar concentra a la mayor parte de la población, mientras que el mayor número de municipios y

---

<sup>60</sup> *Ibid*, p. 156.

<sup>61</sup> La situación Demográfica de México 2011. Consejo Nacional de Población. Pag 15: Características Socio demográficas por Región. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

localidades con poca población se sitúan en los niveles más bajos; entre ellos se cataloga a 388 municipios<sup>62</sup> en extremo estado de marginación.

Esto también pone de relieve la necesidad de contar con esquemas normativos locales que consideren, con mayor precisión, las características de sus municipios en relación a la dispersión de comunidades para, entre otras variables, determinar la estructura y distribución del gasto público. Asimismo cabe destacar que el número de localidades asciende a 105 mil 799<sup>63</sup>.

No cabe duda que decidir desde el centro –llámese Federación, Gobierno local e incluso en ocasiones el mismo Municipio cuando es de tipo metropolitano- cómo ejercer el gasto público municipal sin tomar en cuenta este tipo de consideraciones y determinar en si mayoría las políticas a seguir conlleva decisiones muchas veces equivocadas e ineficaces.

Si partimos de la premisa de que no hay nada mejor para resolver un problema que diagnosticarlo y estar conscientes del mismo, en el caso del municipio podemos advertir que se ha avanzado en la solución de algunos de ellos, sin embargo muchos otros persisten por falta de recursos y de voluntad y visión política, sin embargo, insistimos en señalar sus grandes dificultades con el propósito de exponerlos para generar acciones que tiendan a darles solución. Es por ello que retomamos la problemática señalada por García del Castillo quien abunda al respecto señalando lo siguiente<sup>64</sup>:

- El atraso en la Administración Municipal tanto en sus estructuras como en sus procesos;
- Los bajos niveles de conocimiento y capacidades político-técnicas en los participantes y la necesidad de reforzar áreas de conocimiento;
- La planeación como proceso estático de poca utilidad y la falta de flexibilidad que se da en su operación;

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Ibidem.*

<sup>64</sup> GARCÍA del Castillo, Rodolfo, *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal, Op.Cit.*, p.23.

- La inadecuada cobertura de servicios municipales que se agrava de acuerdo con el grado de desarrollo;
- La escasa utilización de esquemas, métodos o tecnologías innovadoras tanto en la administración en su conjunto, como en sus servicios o procesos concretos.

El problema más importante sin duda es el de los ingresos municipales. Una de las fuentes más importantes para dotar de recursos a los municipios son las participaciones fiscales, derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; fuente que se complementa con la descentralización de recursos a través del ramo 26 que se refiere a la asignación de fondos para el combate a la pobreza y el ramo 33 a través del Fondo Desarrollo Social Municipal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se creó en 1980, casi a la par que la Ley de Coordinación Fiscal; en ese mismo año se estableció un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los estados al SNCF mediante un convenio en el que se abstendrían de recaudar directamente las contribuciones –que a partir de entonces serían de carácter federal- a cambio de que la federación les resarciera de los recursos que dejaran de percibir.

Para la distribución de los recursos se estableció un sistema con tres fondos:

- El Fondo General de Participantes (establecido a partir de la capacidad de recaudación de las Entidades Federativas)
- El Fondo Financiero Complementario (con propósitos de redistribución y compensación) y
- El Fondo de Desarrollo Municipal (basado en los estados en los que se aplicaban criterios y procedimientos para la distribución de los ingresos participantes).

El sistema tenía como instrumentos de aplicación los convenios de adhesión en materia fiscal federal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos locales.

De estos fondos, sólo el primero ha tenido un papel relevante en el financiamiento del gasto público local dado lo limitado de los recursos de los otros dos; incluso el Fondo Financiero Contemporáneo desapareció en 1990.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se consolidan varios programas intergubernamentales en un solo ramo presupuestal; el denominado ramo 26 o de promoción regional, vinculado con el Convenio Único de Coordinación (CUC) y creado para formalizar las relaciones entre la federación y los ejecutivos estatales e instrumentar la planeación de ambos niveles de gobierno para el desarrollo estatal y municipal. En 1983 el CUC se transformó en Convenio Único de Desarrollo (CUD).

A partir del ejercicio fiscal de 1998 en el ramo 25 se empezó a denominar Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, abarcando proyectos sociales, generación de empleo e impulso a actividades productivas en las zonas y grupo de mayor pobreza del país.

Igualmente en 1998 se crea en el ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, con cinco fondos:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.
- Fondo de aportaciones para los servicios de salud.
- Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS);
  - Fondo para la infraestructura social municipal (FISM)
  - Fondo para la infraestructura estatal ( FISE)
- Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.

Como se podrá observar, el llamado ramo 33 trata de abarcar a través de sus fondos de aportaciones, los aspectos sociales más apremiantes de los municipios, principalmente de los de tipo rural donde se encuentra la mayor

problemática económica, social, y desde luego también política y administrativa, de los fondos que integran este ramo, destaca el FAIS, destinado a la realización de obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en pobreza extrema, fondo que a su vez se integra con el FISM y el FISE.

*“...es de destacarse que en este caso la Ley dispone de un criterio concreto para la distribución de los recursos por parte de los estados hacia los municipios con base en los niveles de pobreza en su población”...<sup>65</sup>*

Respecto al ramo 26, para el ejercicio fiscal del año 2000, se fusiona con el ramo 20 Desarrollo Social, integrado por programas específicos manteniendo su esencia al destinarse exclusivamente a la población en pobreza extrema y para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y las familias.

Los fondos del ramo 20, antes 26, quedan integrados de la siguiente manera:

- Fondo para el desarrollo productivo; para generar acciones de empleo e ingreso con la promoción de proyectos productivos.
- Fondo para impulsar el desarrollo regional sustentable; para el desarrollo de proyectos regionales y micro regionales.
- Fondo para la atención a grupos prioritarios; para generar acciones que beneficien a grupos de población considerados de alta vulnerabilidad.
- Fondo de conversión social y desarrollo comunitario; para promover esquemas de financiamiento para el bienestar social, fomentar la participación social y el desarrollo comunitario.

Pese a que el sistema de participantes se creó para distribuir los recursos de la Federación con el fin de producir un desarrollo regional más equilibrado, lo cierto es que al convertirse en la principal fuente de ingresos junto con los que recibe de los ramos 20 y 33 ha propiciado que las administraciones públicas locales

---

<sup>65</sup> LÓPEZ Cruz, Ángel, “La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal”, en: Prospectiva, año 3, núm. 10, julio de 1998, p. 33.

mantengan una dependencia respecto a sus finanzas, dado que desincentiva la recaudación municipal.

En el proceso de investigación, encontramos propuestas para mejorar la condición del Municipio desde muy variados y válidos puntos de vista; entre otros, destacan los de tipo económico, político, organizacional y gubernamental, todas las propuestas son loables e interesantes, sin embargo han sido las que han podido cristalizar en el seno del municipio, principalmente porque su mayoría no depende de éste para su implementación. Así tenemos que:

*“...[se cuenta con un] acopio de dos mil 934 propuestas para la reforma municipal, realizado por un grupo de reconocidas instituciones agrupadas en cuatro secciones; el porcentaje de las propuestas relativas a la estructura financiera del municipio y la coordinación fiscal, es del 22 por ciento, 23 para las que se refieren a la integración pública del Ayuntamiento y la participación ciudadana, 20 por ciento restante son las propuestas sobre las competencias y la coordinación intergubernamental”...<sup>66</sup>*

Sin restar importancia a cada una de las aportaciones que se presentan para mejorar la capacidad administrativa y de gobierno de los municipios, haciendo suyos los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas tanto para la presentación de servicios como para el desarrollo municipal, lo cierto es que destacan las relativas a su modernización integral y a la modificación integral y a la modificación del sistema de coordinación fiscal con el fin de alcanzar la autosuficiencia.

Respecto a su modernización, en cuanto a las capacidades culturales y de tecnología que tienen los gobiernos municipales para enfrentarse a los problemas sociales que surgen cuando las transformaciones son rápidas y frecuentes,

---

<sup>66</sup> MARROQUÍN Pineda, José Manuel, “Análisis del programa para un Nuevo Federalismo”, *Op. Cit.*, p. 154.

podemos citar las propuestas que el maestro García del Castillo señala, quien a propósito de nuestro tema asegura que sería necesario<sup>67</sup>:

- a) Integrar una visión del Municipio de acuerdo con posicionamientos estratégicos para el logro de metas u objetivos que emanen de una visión que se construya concertadamente generando su propia viabilidad.
- b) Actualizar las bases de operación administrativa racionalizando sus estructuras y funciones al mismo tiempo que se incorporan esquemas, metodología, técnicas específicas, manuales, etc.
- c) Capacitar en áreas básicas como planeación, organización, gestión y habilidades técnicas.
- d) Cambiar el contenido centralizado de las decisiones dando margen para las descentralizaciones dentro y fuera del aparato administrativo.
- e) Incorporar los métodos y las tecnologías flexibles que facilitan su uso ad hoc y no impongan rígidamente fórmulas de solución.
- f) Fortalecer el manejo contable bajo criterios más fuertes que permitan establecer claridad en los flujos financieros, no sólo de ejercicio presupuestal sino de partida doble con manejo de estados financieros precisos.

Asimismo podemos apuntar que la propuesta de profesionalizar el servicio público ha sido una constante desde hace tiempo, pues se ve como algo necesario e indispensable para mejorar la Administración Pública Federal; en caso de adoptarla tendría repercusiones positivas en Estados y Municipios, aunque sería más fácil implantarla en este último ámbito ya que son los espacios más reducidos de la Administración Pública y, por lo mismo, los que mejor se prestan para profesionalizar el servicio público.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se menciona la necesidad de establecer el servicio civil de carrera<sup>68</sup>:

---

<sup>67</sup> GARCÍA del Castillo, Rodolfo, *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Op.Cit., pp. 229-230.

<sup>68</sup> El servicio civil de carrera es un sistema público de profesionalización pensado para promover y proteger a los administradores de carrera, se basa en criterios universales de selección y manejo de personal para

*“...se fomentará la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal creando así condiciones para la carrera administrativa, igualmente se coadyuvará a capacitar al personal estatal y Municipal”...<sup>69</sup>*

Las funciones dispuestas en el reglamento interior de la Comisión intersecretarial del Servicio Civil, creadas en 1984, enfatizan la promoción de mecanismos para establecer el servicio civil de carrera en entidades y dependencias de la Administración Pública federal.

No obstante, el citado reglamento en ningún momento hace referencia a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de coadyuvar con los estados y Municipios para capacitar a los servidores públicos; y es que éste no mencionaba la instauración del servicio civil en los municipios, sino únicamente la capacitación que la Comisión no tomó en cuenta.

Debido a que tanto los gobernadores como los funcionarios estatales se ocupan más de la política que de la administración en función de sus intereses, para ellos la profesionalización del servicio público pasa a segundo plano.

Sin embargo, podemos asegurar que, en cierta medida los funcionarios que participan en la administración general de los gobiernos estatales han respondido a la influencia profesional.

Consideramos que en el seno de los partidos políticos deberían elegirse candidatos a ocupar los puestos para gobernadores y presidentes municipales con un perfil profesional y personal que los avalara, dejando atrás el arribismo político caracterizado por el compadrazgo, el amiguismo, los méritos

---

facilitar la formación de cuadros administrativos con valores profesionales cuyo objetivo es su permanencia junto con la continuidad de los planes, programas, proyectos y estrategias de mediano y largo plazo.

<sup>69</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 175.

partidarios, la fidelidad y la sumisión a un grupo o a las personas que finalmente deciden cuándo y quienes serán o no candidatos.

Dejar atrás esa vieja costumbre para buscar dar más preeminencia a las capacidades como administrador y a las responsabilidades como político para que verdaderamente se diera cumplimiento a los compromisos adquiridos y promesas realizadas de cambio y bienestar en las campañas políticas dándoles la cara a la sociedad: los puestos públicos de elección municipal dejarían de ser un botín político y económico como ha ocurrido hasta ahora.

En caso de establecerse el servicio civil y profesional de carrera en los municipios, por lo menos habría funcionarios con cierta preparación en el ejercicio público, ya que se establecería un sistema de reclutamiento y en su caso promoción en todos los niveles de dirección administrativa, apoyándose en un catálogo de puestos funcional basado en el profesionalismo, la experiencia y la honradez; ya no en las preferencias personales o políticas; en adelante la selección sería fijándose en las aptitudes y habilidades requeridas para el desempeño profesional.

Además, sería menester contar con un sistema de capacitación que tuviera efectos multiplicadores en su aplicación, lo mismo que determinados instrumentos de evaluación para seleccionar con mayor certidumbre y justicia la permanencia en el puesto y la posibilidad de hacer toda una carrera administrativa y obtener incentivos por buen desempeño.

Contar con algo así sería muy oportuno dados los cambios que empiezan a ocurrir, debido a la alternancia en el poder en los tres órdenes de gobierno. La población ha decidido por vías democráticas sus procesos de premio o sanción, obligando a los partidos a mejorar su administración en los municipios; esos cambios han provocado que tanto la sociedad como los gobiernos locales ajusten sus relaciones con la sociedad, al menos de manera gradual.

Desde una perspectiva a mediano plazo conviene pensar que los gobiernos locales, gracias al ascenso de la oposición o en el mejor de los casos por la sana alternancia en el poder, y más particularmente los municipios se han ido transformando hasta convertirse en los órganos propicios para permitir el contacto participativo entre la población con el objetivo de definir las políticas públicas que los benefician.

Actualmente el mosaico municipal también se ha convertido en un mosaico político, dando pie a la competencia de formatos e instrumentos políticos, económicos, sociales y administrativos para modernizar el Ayuntamiento.

La necesidad de cambio en el orden municipal, cada vez cobra mayor importancia, por lo mismo los gobiernos locales deben valorarse siempre y cuando hayan hecho efectivos los cambios propuestos en la leyes; como es el caso de la reforma constitucional al artículo 115, del 17 de junio de 1999, donde se les otorgan más prerrogativas a los municipios en materia de prestación de servicios y manejo de recursos; asimismo se les conceden las siguientes facultades:

- Aprobar bandos de policía, reglamentos y disposiciones administrativas.
- Organizar la administración municipal
- Regular las materias, los procedimientos, las funciones y los servicios públicos de su competencia.

Además tiene a su cargo las funciones y servicios de:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Alumbrado público
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones
- Rastro

- Calles, parques, jardines y su equipamiento
- Seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva, municipal y tránsito
- Prestación de servicios o mejoramiento de su ejercicio
- La posibilidad de coordinarse y asociarse para la prestación de servicios o el mejoramiento de su ejercicio.
- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los ayuntamientos<sup>70</sup>

Todo lo anterior les da a los gobiernos locales un mayor margen de maniobra, principalmente para la formulación e implementación de políticas, ya que les permite ampliar su facultad reglamentaria; desde el momento en que se asumen como los responsables directos de todos los servicios públicos y del manejo de su hacienda, además de que son ellos los que plantean políticas públicas concertadas con otras entidades y órdenes de gobierno –incluso con agentes privados y sociales- como consecuencia, sus elementos argumentativos y de persuasión tienen mayor preponderancia al momento de definir las políticas públicas locales.

No obstante, el punto de discusión seguirá siendo la dependencia económica con respecto a los estados y la Federación; la necesidad de alcanzar una redistribución del ingreso y de la riqueza, con equidad para que efectivamente los recursos lleguen a los Municipios pero principalmente a los de escaso desarrollo, será su máxima preocupación y como consecuencia el objeto de la descentralización financiera.

Las reformas que aún continúan pendientes son la ampliación del periodo de gobierno municipal y las posibles reelecciones. En el primer caso, considero que podría ampliarse a cuatro años (actualmente de tres), para dar tiempo suficiente al cumplimiento de una planeación de mediano plazo, así como el logro de mayor número de proyectos. Es decir, rendir mejores cuentas a la ciudadanía, acción que

---

<sup>70</sup> Reforma Constitucional al Artículo 115, de fecha 18 de Junio de 1999, México, D.F.

debería ser una condicionante para los gobiernos y una exigencia permanente de la sociedad.

## **2.5. Instrumentación de Políticas Públicas Municipales.**

Una vez comentada la situación en la que se encuentran los municipios en nuestro país, en este apartado abordaré como un Municipio puede trabajar con una Administración Pública capaz de introducir la metodología y los principios de las políticas públicas tal como los vimos en el capítulo primero; en el entendido de que el sustento teórico, metodológico y explicativo de las políticas públicas racionaliza la acción de los gobiernos, considerando las ventajas, los costos y la factibilidad de atender las demandas ciudadanas.

Para ello es necesario recordar que la Administración Pública en el ámbito municipal presupone la existencia de políticas u objetivos específicos dentro de una sociedad política determinada, la cual relacionada tanto con su gobierno como con las acciones que buscan el bienestar de la colectividad.

Si bien partimos de la premisa de que cada política pública corresponde a una situación determinada, su fin último es la resolución de los problemas específicos del municipio; los actores implicados: ayuntamiento, burocracia, población, partidos políticos y grupos de interés. Su implementación necesita la participación de los actores implicados, de relaciones interorganizativas y de la coordinación interinstitucional.

La instrumentación de políticas públicas presupone transparencia en su diseño, además de una alta eficiencia en los mecanismos de coordinación y comunicación entre las dependencias, las entidades y los órdenes de gobierno, a manera de herramientas de uso político. Las políticas públicas, sin embargo, han estado inmersas en los usos y costumbres del ejercicio del poder, pero sin responder del todo a la naturaleza pública; es decir, a su deber desde el punto de vista sociopolítico: procurar el bienestar para toda la población.

La disciplina de las políticas públicas propicia en sí misma modificaciones a la forma de gobernar e instrumentar acciones, al mismo tiempo que contribuye a

recapacitar la definición de los problemas y la formulación de las políticas antes de que los gobiernos municipales tomen decisiones y procedan a su implementación:

*“No puede sostenerse más la creencia de un ente estatal como actor supremo que diseña políticas para que, en consecuencia, un conjunto de organizaciones públicas implante lógica y estructuralmente y con un apego irrestricto y racional a lo diseñado originalmente. Este supuesto ha estado siempre – y lo está más todavía en la actualidad- lejano de una realidad mucho menos mecánica y bastante más compleja”<sup>71</sup>*

A la fecha persisten factores que sin duda han sido determinantes para la política y la Administración Pública: me refiero al centralismo que ha alcanzado las estructuras municipales, práctica que datan de principios del siglo antepasado y que se convirtió en un estilo muy tradicional de hacer política.

A lo largo de este trabajo hemos observado los problemas que acusa el Estado mexicano, altamente centralizado, también vimos que la descentralización- esencia del federalismo-, ha sido desairada y cómo es que el gobierno tanto Federal, tanto Estatal, se han portado reacios a sus avances, debido entre otras causas al temor de que los organismos federales pierdan hegemonía y poder político en caso de que les otorgaran a los estados y municipios recursos para tener la prerrogativa de tomar sus propias decisiones, y esto de igual manera aplica para las entidades con respecto al Municipio.

A pesar de todo ello hay que aceptar que la concepción de hacer política y ejercer el poder está cambiando gracias a la presión que ha generado tanto la pluralidad como la competencia política y a su arribo a los gobiernos federal, estatal y municipal; ahora, se están desechando poco a poco prácticas deleznable, corporativas, de corrupción y autoritarias para dar paso, a la participación social, aunque hasta ahora se observe de manera incipiente.

---

<sup>71</sup> CABRERO Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas”, en Gestión y política pública, Vol. II, Núm. 1, CIDE, México, ene-jun, 1993, p. 59.

Ante este panorama se antoja propicio el trabajo por impulsar políticas públicas que facilitan la participación de los grupos sociales y se acerca más a la sociedad; en la medida en que trabaja más con sus divergencias, se fortalece con sus convergencias y así realiza más acciones de beneficio comunitario.

Cuando los gobiernos municipales tienen una visión más concreta de cada una de las etapas que comprende la política pública, enfrentan los problemas con una mayor precisión. En este sentido podemos decir que su enfoque permite una mejor búsqueda del bienestar de las comunidades en la medida en que resuelve los problemas con la participación de la propia población; sobre todo la marginada que es la que acusa serios problemas de salubridad, educación, servicios hidráulicos, vivienda y empleo entre otras carencias.

Si de verdad se desea fortalecer el municipio, sería oportuno incorporar como un puntal de modernización, políticas públicas objetivas, oportunas y eficaces que serían para los ayuntamientos instrumentos metodológicos prácticos para solucionar problemas y plantear soluciones a los conflictos y demandas sociales; dada su confección serían las políticas públicas en sí mismas, instrumentos sólidos de argumentación y persuasión para solicitar recursos a otras instancias gubernamentales y del sector privado, recursos u otro tipo de apoyos, además de propiciar la participación ciudadana e implementar acciones públicas que beneficien a la población.

Mientras se siga trabajando en otros campos con los que también se favorezca el desarrollo del municipio, la Administración Pública del ayuntamiento guiada con políticas, sin que signifiquen la panacea, si será un gran auxiliar para solucionar los mayores problemas que aquejan al municipio; especialmente cuando puedan replantearse y mejorar la forma de presentar demandas y darles solución.

En este sentido, al instrumentar políticas públicas debe ponerse énfasis en apoyar los proyectos productivos y la organización social para el trabajo, ya que con ese tipo de actividades las comunidades no solo participan con su trabajo sino también con la administración del proyecto.

Dadas las condiciones de los municipios marginados, a partir de proyectos derivados de políticas valdría plantear el apoyo de los otros órdenes del gobierno cuando este fuera necesario incluso de otros municipios con mayor grado de desarrollo, apoyos que podrían extenderse a recibir capacitación y asesoría de institutos técnicos o universidades, respetando la naturaleza del proyecto y la intervención del Ayuntamiento.

La instrumentación de políticas por parte del municipio, además de beneficiar a la población, permite que se actúe con responsabilidad, o para decirlo en otras palabras: el presidente municipal en turno, trabajaría de acuerdo con una misión, y no basándose tan solo en el cumplimiento de las reglas.

Durante la instrumentación de la política, el municipio coordina a los diferentes actores sociales, cuando formula, decide e implanta la política con la comunidad; que en la fase de evaluación le da seguimiento a todo el proyecto productivo midiendo los resultados y tomando decisiones para corregirlo, ampliarlo o mantenerlo.

Ante la exigencia de construir y perfeccionar mecanismos que ayuden al desarrollo municipal, la instrumentación de políticas y el tipo de éstas depende de la complejidad del municipio, pero en especial de la capacidad del presidente municipal para facilitar y conducir el proceso completo y trabajar en equipo, solo así se propicia la participación de las comunidades, se fomentan las relaciones con organismos públicos y privados para conseguir todo tipo de apoyos y se cumplen metas conjuntas con los actores involucrados.

### **Autonomía política y capacidad de gestión pública.**

Si la autonomía política de los municipios es relativa y depende de lo que puedan hacer, y de hecho hacen dentro de las normas que determinan las leyes, aunado a la orientación política del estado y a la federación, sus actividades para atender las demandas de la población estarán muy acotadas.

Por lo mismo, la gestión municipal principalmente involucra el desarrollo de funciones sustantivas que le son propias, como las de otorgar servicios públicos,

de ahí que para mirar el futuro del municipio tenga que planearse, programarse, hacer presupuestos transparentes y controlar para darle seguimiento a los proyectos.

Sin embargo, debido a las limitaciones de la autonomía municipal, difícilmente un municipio puede llevar a cabo un plan predeterminado o un proyecto programado a no ser por intervención directa del estado o de la federación. En la mayoría de las ocasiones los municipios trabajan con contingencias, por lo que se justifica con mayor razón trabajar con políticas públicas en la administración municipal.

*“...la gestión municipal se ha caracterizado por un amplio divorcio entre las actividades de planeación y la ejecución y evaluación de resultados, todos los municipios, más como una imposición y como un gran marco de referencia generan planes de desarrollo municipal; pero estudios de los documentos con respecto a la ejecución de tareas señalan incongruencia, incluso apareciendo casos en los que resultados alcanzados se tratan de ajustar a las directrices contenidas en el documento plan de desarrollo, buscando un mayor enlace al reportar a las entidades federativas. Como consecuencia de ello la organización, programación, secuenciación y coordinación de acciones son deficientes y las actividades de control ante este caos se preocupan únicamente de estudiar variables monetarias”...<sup>72</sup>*

Ante este panorama es necesario que los gobiernos municipales revisen sus procesos de gestión y dan mayor atención a los aspectos de eficacia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana. El municipio ha perdido legitimidad en razón de que no ha dado cabal respuesta a las demandas sociales, y eso le dificulta la gobernabilidad, que por otra parte es necesaria para que la sociedad crea en el gobierno municipal, participe y le reitere su confianza.

---

<sup>72</sup> Cfr. MEDINA Giopp, Alejandro. “control y seguimiento de la gestión municipal. Una propuesta administrativa” En: MASSE Narváez, Carlos y Sandoval Forero, Eduardo (coord.) *Políticas públicas y desarrollo municipal*, El Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma de Estado de México, México, S/F. p 362.

*“..de hecho es una realidad que en los municipios las formas de gobernar y de administrar se han vuelto inoperantes e ineficaces, lo que dificulta la gobernabilidad, en estas condiciones los gobiernos y las administraciones públicas municipales deben incorporar nuevos métodos de actuación orientados a mejorar su administración e implementación de políticas públicas”...<sup>73</sup>*

La gestión en la administración municipal se relaciona con todo el proceso desde su organización; es decir, abarca todas las actividades vinculadas con la gestión, tanto sustantivas como de apoyo; en definitiva tiene que ver con el desempeño de los funcionarios y empleados además de con la eficiencia de su trabajo.

Cuando se adopta el enfoque de políticas públicas, la administración toma en cuenta la diversidad de los actores y las posibles soluciones a los problemas y conflictos según los productos y valores que está en juego; para efectos de control y evaluación dispone de herramientas adecuadas para apreciar la pertinencia de sus decisiones y en un momento dado corregir los errores.

Aquí vale la pena señalar que la clasificación de políticas implica en su ejercicio la dificultad de adoptar fórmulas de gestión homogéneas, pues cada una de ellas tiene sus propias particularidades, a saber; las políticas distributivas se refieren a los subsidios, las obras públicas y las de fomento; las políticas redistributivas atienden los problemas de vivienda popular, centros de salud y campañas de prevención entre otros; las políticas regulatorias se enfocan los códigos a las regulaciones, las autorizaciones y las concesiones, por señalar algunas; las políticas de orden institucional regulan las relaciones interinstitucionales y las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno.

En general, al adoptar una política se abarca más de una categoría, por lo que se presenta la necesidad de identificar públicos diversos muchas veces en conflicto con algún tipo de política; aunque también puede ser que se deba a la complejidad

---

<sup>73</sup> GUERRERO Orozco, Omar, “Política, policy pública y Administración Pública”, En: Estudios Políticos, cuarta época, Núm. 1, oct-dic, México, 1993, p. 100.

y dinámica social en la que se implemente, es entonces donde en el proceso decisorio, el incrementalismo de las políticas públicas tiene cabida y más aún en el ámbito municipal, en el cual las políticas de contingencia son las más recurrentes.

De ser así cabe entonces la posibilidad de que, considerando los límites en que se encuadra la gestión municipal, esta busque apoyarse en la disciplina de políticas públicas con el fin de encontrar fórmulas que conduzcan al desahogo de los problemas más demandantes; de esta manera se genera un proceso en el que lo público no es exclusivo del ámbito estatal pues la administración municipal se convierte en un articulador de la voluntad ciudadana.

A continuación veamos qué otros factores, además de los estructurales, podrían limitar este posible desarrollo municipal mediante las políticas públicas: uno de ellos es la propia Administración Pública municipal que, insistimos, de un municipio a otro dentro de un mismo estado, varía en infraestructura y en recursos, según la importancia del municipio, su tamaño, su actividad económica, sus características geográficas, su densidad de población y su importancia política.

## **Capítulo 3.- Análisis de Caso: La Política Social en Atizapán de Zaragoza: una aproximación de la coordinación institucional de los niveles de gobierno.**

### **3.1. Orden Federal**

#### **3.1.1. Constitución Política**

La Política de Desarrollo Social del gobierno mexicano desde finales del siglo XX, ha pretendido ser el principal instrumento de política pública compensatoria, para cumplir el mandato Constitucional del artículo 4° que consagra los principales derechos sociales a los que cuales tendrá acceso cualquier mexicano por el simple hecho de serlo, por lo que dicho mandato se configura en el principal eje rector del mecanismo benefactor del Estado para enfrentar los innumerables rezagos sociales que presenta en su conjunto la sociedad mexicana y que a la letra dice<sup>74</sup>:

Artículo 4°.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este

---

<sup>74</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2012. [www.diputados.gob.mx/leyesB](http://www.diputados.gob.mx/leyesB)

derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

El concepto medular de dicho mandato establece la responsabilidad del Estado mexicano para construir un piso de equidad estructural a todos los individuos que nacen en territorio nacional, sin embargo dicho precepto adquirirá un sentido práctico cuando se transforme en instancias gubernamentales que cumplan con la citada responsabilidad, y aquí radica la trascendencia de su marco normativo secundario.

### **3.1.2. Ley General de Desarrollo Social.**

La ley que reglamenta la operatividad de la Política de Desarrollo Social en el territorio nacional está contenida en la Ley General de Desarrollo Social<sup>75</sup> promulgada en el año 2004 y que tiene por objeto:

1. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
2. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos a los que debe de sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
3. Establecer el Sistema Nacional de Desarrollo Social, en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
4. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

---

<sup>75</sup> Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 2004, dof.gob.mx/

5. Fomentar el sector social de la economía;
6. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programa sociales;
7. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
8. Establecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y;
9. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Y con el propósito de ser aún más específica en su universo de regulación la Ley que reglamenta la instrumentación de la Política Social en el país 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 y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” <sup>76</sup>, de igual manera la ley señala que “toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja”<sup>77</sup>. Este marco normativo por tanto nos establece los lineamientos, el universo y los rubros a los cuales se enfocarán la aplicación de la Política Social en el país por los tres niveles de gobierno.

Estableciendo los ejes rectores y sus andamios institucionales que soportaran la operación de la Política Social en su conjunto, su ley reglamentaria de igual manera permite el ejercicio soberano de la Política Social a través de las instancias de gobierno inferiores al ámbito federal especificado de la siguiente manera: Los Municipios, los gobiernos de las Entidades Federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de

---

<sup>76</sup> Artículo 6°, Ley General de Desarrollo Social, 2004.

<sup>77</sup> Artículo 7° Ley General de Desarrollo Social, 2004.

vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Al definir los parámetros de operación, conceptualización y evaluación podemos afirmar de manera concreta que la Política Nacional de Desarrollo Social deberá incluir cuando menos las siguientes vertientes:<sup>78</sup>

- a) La superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- b) Seguridad social y programas asistenciales;
- c) Desarrollo regional;
- d) Infraestructura social básica; y,
- e) Fomento del sector social de la economía.

De esta manera la Ley de Desarrollo Social establece las características generales a las cuales deberá ceñirse el proceder institucional del Gobierno para atender la compleja dinámica de la pobreza y marginación social en nuestro país.

Establece también la presente ley las atribuciones de los otros dos poderes de la Unión, que para los fines del presente trabajo es importante señalar:

Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: <sup>79</sup>

- I. Formular y Ejecutar el programa estatal de desarrollo social;
- II. Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal;
- III. Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios;
- IV. Concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social;
- V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;

---

<sup>78</sup> Artículo 14°, Ley General de Desarrollo Social, 2004.

<sup>79</sup> Artículo 44°, Ley General de Desarrollo Social, 2004.

- VI. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados y convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas, así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos;
- VII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social; y,
- VIII. Los demás que le señala la ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Ahora en cuanto a las atribuciones de los municipios se señala establece lo siguiente:<sup>80</sup>

- 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 estas 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 de más que le señala la ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

---

<sup>80</sup> Artículo 45°, Ley General de Desarrollo Social, 2004.

### 3.1.3. Secretaría de Desarrollo Social

La construcción del andamiaje conceptual y procedimental del combate a la pobreza en México no ha caminado a la par de su brazo ejecutor en el Gobierno Federal que sería la Secretaría de Desarrollo Social creada de manera específica como tal y más o menos con las atribuciones que actualmente posee en el año de 1992, situación relevante dado que sería en esta fecha en que por primera vez se focaliza la población objetivo que atender y los parámetros a través de los cuales operar en las zonas específicas del país el combate a la pobreza, motivo por el cual podemos inferir en una primera instancia una existencia institucional relativamente corta por parte de la tarea de atender la marginación social con políticas públicas encaminadas a resarcirla, pero remitámonos a sus antecedentes para posteriormente explicarla en contenido a la Secretaría en mención.

Los grandes segmentos poblacionales con características específicas a lo que hoy denominaríamos de alta marginación o vulnerabilidad social han existido desde siempre en nuestro país, si existe una deuda histórica ya sea como colonia española o como país independiente es con respecto a la enorme brecha social que diferenciaba a pocos muy ricos y a muchos muy pobres, aún cuando el tamaño poblacional fuera la décima parte de lo que es hoy. La pobreza social, vista como marginación estructural o coyuntural de los beneficios económicos y por tanto de escasas oportunidades de progreso, ha tenido una presencia casi endémica en nuestro país.

Será hasta el siglo XX que frente a tendencia internacional propiciada por el Estado Benefactor<sup>81</sup> en boga en Europa, aunado a un exponencial crecimiento poblacional superior al crecimiento económico lo que generaba presiones sociales mayores y con un Estado más moderno y complejo en temas presupuestarios que se inicia en nuestro país la creación de instancias gubernamentales encaminadas a mitigar a través de políticas compensatorias a los diversos grupos sociales en

---

<sup>81</sup> GIDDENS, Anthony, *La tercera vía*, Taurus, Londres, 1998, pp 20-21. "El Estado de bienestar tiene dos objetivos: crear una sociedad más igual, pero también proteger a los individuos durante el ciclo vital...El Estado de bienestar es el punto álgido de un prolongado proceso de evolución de los derechos de la ciudadanía".

condiciones más vulnerables, en respuesta el Estado mexicano crea instancias del gobierno en turno como el Seguro Social, CONASUPO, INFONAVIT, ISSSTE, Banrural, el COPLAMAR (Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), el PIDER (Programa Integral de Desarrollo Rural), el SAM (Programa del Sistema Alimentario Mexicano) entre muchas otras instancias gubernamentales, cuya finalidad sería incorporar a las grandes capas sociales a los bienes y servicios con mayor accesibilidad y dotar de un piso mínimo de equidad para propiciar mayores estadios de desarrollo social.

Sin embargo, una característica que es preciso resaltar de estos esfuerzos gubernamentales para mitigar los efectos de la pobreza y marginación social es que se encontraban dispersos en diferentes brazos burocráticos del Gobierno Federal, por lo que cada entidad establecía sus parámetros de funcionalidad de manera independiente.

Es hasta finales del año de 1976, que se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) como primer vestigio de la integralidad del combate a la pobreza, en ella se configuraron los primeros conceptos de atención a los grupos sociales en su primera manifestación de pobreza y marginación: el desarrollo urbano. Por lo que esta Secretaría tendría dos objetivos primordiales a cumplir, atender las irregularidades del desarrollo urbano y los asentamientos humanos como incubadoras de la pobreza urbana, así como el desarrollo de la vivienda como elemento generador de patrimonio a partir de un nuevo matiz de respecto a la ecología.

Posteriormente y con la incorporación de conceptos más vanguardistas y en plena consonancia con la tendencias internacionales se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya función primordial fue, ahora sí, atender de manera integral el problema de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ecología. En este nuevo brazo institucional se pretendía atender la pobreza urbana, creando las condiciones indispensables para superar la marginación en las grandes urbes del país.

Diez años más tarde, con una realidad social más apremiante derivado de una profunda modificación en los contextos políticos, económicos, demográficos, internacionales pero sobre todo con una aguda crisis de orden social que se manifestaba entre muchas otras cosas, en profundas inequidades estructurales y con ello en una pobreza más profunda, más extensa, más violenta y con canales de mitigación más estrechos y en algunos casos agotados, que se constituye la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), derivado de la fusión de dos Secretarías de Estado: SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto).

Después de muchos años, con avances importantes como respuestas institucionales frente a los rezagos sociales se impone una realidad incontrovertible la pobreza en México presenta rasgos estructurales que deben ser atendidos de manera sistémica, focalizada, integral y permanente. El riesgo de una ruptura institucional es mayor si no se atienden las profundas inequidades sociales fue el razonamiento central que impulso la creación de este nuevo brazo institucional de combate a la pobreza.

La base de la cual partía en sus inicios la SEDESOL para combatir la pobreza sería la inclusión de los diversos grupos sociales: campesinos, indígenas, habitantes de zonas urbanas marginadas, niños, jóvenes, madres, trabajadores, etc, todos aquellos que de una u otra manera presentaban rasgos de necesidad y dependencia institucional. El órgano ejecutor de dicha iniciativa fue Solidaridad, cuya existencia precedió incluso a la creación de la propia SEDESOL, y su sustrato sociológico sería la coparticipación social en la solución de la diversas problemáticas que aquejan a las comunidades en particular. Con un presupuesto específico, con una integralidad programática, con definición clara de sus conceptos así como de su población-objetivo se inició la etapa del combate a la pobreza desde una nueva perspectiva institucional.

Sus acciones centrales se circunscribieron a:<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Monografía de la SEDESOL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

- I. El incremento de programas focalizados.
- II. La atención al ciudadano como individuo y su ámbito productivo.
- III. La integridad y amplitud de la política social con una visión a futuro.
- IV. La oportunidad de incorporar nuevos temas a la agenda social.

Y por primera vez, se inicia una promoción hacia la homologación del combate a la pobreza federalizándola.<sup>83</sup>

- I. La descentralización de recursos, funciones y atribuciones hacia los gobiernos estatales y municipales, aportaciones federales para entidades federativas y municipales.
- II. La articulación entre órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.
- III. Mayor impulso a la promoción de la participación social y del desarrollo regional.

En el año 2000 y después de más de 70 años al frente del Gobierno Federal, el PRI pierde la Presidencia de la República frente al candidato del PAN, la primera alternancia política en el país a nivel federal y con ello se inició una etapa de profundos cambios en el armatoste administrativo de la federación pues los ganadores pretenderían imponer un nuevo sello, o una nueva filosofía en su concepción de Gobierno, sin embargo y a diferencia de otras áreas en el ámbito del combate a la pobreza se procedería bajo la misma filosofía sociológica y administrativa, cambiarían algunos conceptos, rubros y nombres de programas pero en esencia seguiría siendo la misma política pública enfocada al combate a la pobreza y marginación social.

Dentro de los cambios emprendidos por la SEDESOL sería una nueva conceptualización de la pobreza medida, cuantificable y focalizada. En el año del 2001 se presentó una nueva definición de pobreza, que para sus propios fines de análisis e instrumentación quedó dividida en tres vertientes: <sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Monografía de la SEDESOL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

<sup>84</sup> Monografía de la SEDESOL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

- I. Pobreza Alimentaria.- Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para adquirir la canasta alimentaria;
- II. Pobreza de Capacidades.- Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para potenciar sus capacidades personales a través de la salud y la educación básica;
- III. Pobreza Patrimonial.- Aquellos hogares que, cubriendo los anteriores gastos no cuentan con lo suficiente para tener una vida digna: vestido, calzado, vivienda, servicio de conservación, energía eléctrica y combustible, estimación del alquiler de la vivienda y transporte público.

En su nueva conceptualización, se pretendió generar un nuevo matiz de amplitud, profundidad, atención y sobre todo, y tal vez sea, este si un cambio trascendente en cuanto a la evaluación, supervisión, transparencia y rendición de cuentas tanto de los recursos utilizados como de la evolución de los programas aplicados, por lo que en esencia las siguientes serían las atribuciones más relevantes, del nuevo enfoque administrativo de SEDESOL:<sup>85</sup>

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de la personas;
2. Impulsar una visión compartida para superación de la pobreza en todas las políticas públicas;
3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la responsabilidad;
4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno;
5. Generar una política social con, de y para los pobres;
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social;
7. Proteger a las familias en condición de pobreza;
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad en inclusión;

---

<sup>85</sup> Monografía de la SEDESOL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género;
10. Respetar y proteger a la diversidad étnica y cultural;
11. Propiciar la Integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida;
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres; y,
13. Asegurar la eficiencia.

Ya definidos los lineamientos generales que soportan al menos normativamente el desempeño de la SEDESOL, a continuación habremos de exponer los programas que contiene la Secretaría para su desempeño, que al ser una facultad expresa del gobierno en turno en estos doce años de gobiernos emanados del PAN muchos programas ha desaparecido pero otros han surgido, esto en función de la propia visión que el Presidente en turno o el Secretario del Ramo según sea el casos deciden crear, aunque en términos generales los programas centrales del sector son los mismos en estos años, para organizarlos de mejor manera el primer bloque representan los programas contenidos específicamente dentro del desempeño de la Secretaria y el segundo bloque se desempeña como programas desconcentrados del ramo pero que están contenidos dentro para fines prácticos, y se anuncian a continuación: <sup>86</sup>

### **Programas Sociales de SEDESOL**

1. Opciones Productivas;
2. Programa de 70 y más;
3. Programa Habitat
4. Empleo Temporal (PET)
5. Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras;
6. Rescate de Espacios Públicos;
7. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP);

---

<sup>86</sup> Página de internet de la SEDESOL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

8. Programa 3X1 para Migrantes;
9. Atención a Jornaleros Agrícolas;
10. Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos (PASPRAH);
11. Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH)
12. Programa para el Desarrollo Local (Microregiones)
13. Estrategia 100X100; y,
14. Jóvenes por México.

Ahora los que manejan como Programas de Órganos Desconcentrados:

1. Oportunidades;
2. INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultos Mayores);
3. Liconsa
4. Fonhapo (Fondo Nacional de Habitaciones Populares);
5. Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra);
6. Diconsa;
7. Indesol (Instituto Nacional para el Desarrollo Social);
8. Fonart (Fondo Nacional para el fomento de las Artesanías).

## **3.2. Orden Estatal**

### **3.2.1. Constitución Política del Estado de México**

**Artículo 5.** - "En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y

libertades de las personas. El Estado garantizará la vigencia del principio de igualdad, combatiendo toda clase de discriminación.

El hombre y la mujer son iguales ante la ley, ésta garantizará el desarrollo pleno y la protección de la familia y sus miembros por ser base fundamental de la sociedad”<sup>87</sup>.

### **3.2.2. Ley de Desarrollo Social del Estado de México.**

“La pobreza implica un sufrimiento involuntario, la pobreza degrada y destruye al ser humano, impide vivir con dignidad y sufrir sin esperanza, no sólo no podemos aceptarla sino debemos combatirla”.<sup>88</sup>

En su exposición de motivos que fundamenta la aprobación de la Ley de Desarrollo Social en el Estado de México que alineará a las directrices de la ley federal en la materia, parte del siguiente diagnóstico: “En el Estado de México, millones de familias viven en condiciones de marginación y de pobreza, un alarmante 47.65% de viviendas con algún hacinamiento, un 49.41% de la población ocupada gana menos de 2,500 pesos el mes, 6.23% de viviendas no tienen agua entubada, 7.19% de las viviendas del Estado son de piso de tierra y éstas son sólo algunas cifras que nos indican que vivimos en un Estado de contrastes y desigualdades”.

Siendo la entidad federativa más poblada del país con más de 15 millones de habitantes, resulta importante mostrar la manera en que se establecen las directrices en materia de política pública enfocada al desarrollo social o combate a la pobreza según sea el enfoque con el que se le quiere ver. Para estos fines, la Ley de Desarrollo Social del Estado de México define a la política social como el “Conjunto de Estrategias, programas y acciones de gobierno y de la sociedad que, de manera integral y con visión común, articulan procesos que potencien y

---

<sup>87</sup> Constitución Política del Estado de México.

<sup>88</sup> Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 2004, primer párrafo. Docs.mexico.justia.com

garanticen el desarrollo sostenible y con equidad que se transforme en bienestar y calidad de vida para la sociedad”.<sup>89</sup>

En este sentido, la ley define su objetivo central a partir de las siguientes premisas:

1. Generar las condiciones que aseguren el desarrollo social y el pleno disfrute de los derechos sociales;
2. Garantizar el derecho igualitario e incondicional de toda la población al desarrollo social y a sus programas;
3. Superar la pobreza, la marginación y la exclusión social;
4. Establecer las bases para un desarrollo social integral; garantizando la evaluación del impacto de los programas de desarrollo social;
5. Garantizar la inclusión social y determinar las bases para la promoción y participación social organizada y para su vinculación con los programas, estrategias y recursos gubernamentales para el desarrollo social;
6. Asegurar la transparencia en la ejecución de los programas y aplicación de los recursos para el desarrollo social a través de mecanismos de supervisión, verificación, control y acceso a la información pública.

Los planes y programas estatales y municipales de desarrollo social deberán contemplar prioritariamente:<sup>90</sup>

1. Educación Básica;
2. Salud;
3. Generación, conservación, capacitación para el trabajo e incremento de la productividad;
4. Alimentación, nutrición materno infantil y abasto social para productos básicos;
5. Vivienda;
6. Superación de la pobreza, marginación a personas en situación de vulnerabilidad;

---

<sup>89</sup> Artículo 3°, Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 2004.

<sup>90</sup> Artículo 11°, Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 2004.

7. Obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Para los fines de la aplicación de la presente ley, se especifican cuáles serán los grupos o sectores que merecen especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Estatal y Municipal de Desarrollo Social<sup>91</sup>:

- I. Las regiones, municipios, microrregiones, zonas de atención prioritaria e inmediata que muestren un mayor atraso respecto de los objetivos de la política de desarrollo social;
- II. A la población, indígena, mujeres, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes o que se encuentren en situación de vulnerabilidad social;
- III. Se brindará atención especial a grupos que lo requieran, según condiciones de desastre, dinámica geográfica y social del estado.

Y se establecen las obligaciones de los municipios en materia de desarrollo social de la siguiente manera:<sup>92</sup>

1. Formular dirigir e implementar la política municipal de desarrollo social con Acuerdo del COPLADEMUN;
2. Coordinar con el Gobierno del Estado, la ejecución de los programas de desarrollo social;
3. Presupuestar anualmente en materia de desarrollo social;
4. Recabar información de los beneficiarios para la integración del Padrón;
5. Informar a la sociedad sobre las acciones, políticas y programas de desarrollo social;
6. Concertar acciones con los sectores público, social y privada en materia de desarrollo social;
7. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada, en los programas y acciones de desarrollo social; y,

---

<sup>91</sup> Artículo 12°, Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 2004.

<sup>92</sup> Artículo 14°, Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 2004.

8. Las demás que le señala la ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Para instrumentar programas en materia de Desarrollo Social, se deberá contar con:<sup>93</sup>

- I. El diagnóstico focalizado sobre las zonas de atención prioritarias e inmediatas:
- II. Los principios de la Política de Desarrollo Social establecidos en la presente ley;
- III. La inclusión de unidades administrativas responsables de la operación de los programas;
- IV. Los lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas para el desarrollo social; y,
- V. Las estrategias para la vinculación, coordinación y concertación de acciones para el desarrollo social.

El gobierno del Estado y los municipios, en los ámbitos de su competencia, integrarán sus padrones de beneficiarios y complementarán los derivados de los programas sociales federales. El Ejecutivo estatal por la Secretaría a su cargo dará a conocer y publicará en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno" los lineamientos generales para la integración y actualización del padrón de beneficiarios y los Ayuntamientos determinarán en sesión de Cabildo, los lineamientos y requisitos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas municipales, instruyendo la difusión correspondientes, todo esto referido en el apartado del Título Cuarto De los beneficiarios de la ley en cuestión.<sup>94</sup>

### **3.2.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

El principal instrumento de coordinación y vinculación institucional entre las autoridades Estatal y Municipal en materia de políticas públicas enfocadas al Desarrollo Social se establece en apartado de la Ley Orgánica Municipal referente

---

<sup>93</sup> Artículo 17°, Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 2004.

<sup>94</sup> Ley de Desarrollo Social del Estado de México, artículos 38, 39, 40 y 41.

a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, ente que tendrá entre otras facultades las siguientes:<sup>95</sup>

- I. Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- II. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;
- III. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de servicios públicos;
- IV. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;
- V. Gestionar la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integran el Plan de Desarrollo Municipal;
- VI. Comparecer ante el Cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;
- VII. Proponer previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;
- VIII. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne al ayuntamiento;
- IX. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados; y,
- X. Proponer al Cabildo su reglamento interior.

#### **3.2.4. Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.**

El día 3 de diciembre del año de 1999 se publicó en la Gaceta de Gobierno del Estado de México la creación de la Coordinación General de Desarrollo Social, primer vestigio institucional de promoción del desarrollo social en la entidad, siete

---

<sup>95</sup> Artículo 83°, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2009.

años después de la creación de la SEDESOL unidad federal para enfocada a los mismos fines institucionales. El propósito estaría enfocado primordialmente a la coordinación de los programas federales que se instrumentarían en la entidad y que sería operados en su gran mayoría por estas mismas autoridades.

Sin embargo, dicho arreglo institucional tendría una duración muy corta pues dos años después, el 13 de diciembre del año 2001 se publicaría en la Gaceta de Gobierno del Ejecutivo estatal la creación de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México.

El artículo 22 del Decreto que le da origen, establece que “La Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida en el Estado”.<sup>96</sup>

Entre las funciones sustantivas que se le encomiendan a la nueva Secretaría de Desarrollo Social expresadas en su exposición de motivos se encuentran en lo rural: “que atienda el rezago social y la problemática económica profundizada en las dos últimas décadas para impulsar de manera estructural acciones y proyectos productivos y compensatoriamente, los servicios necesarios para su desarrollo dirigidos fundamentalmente a campesinos e indígenas”.<sup>97</sup>

En lo urbano, “tales funciones deben encaminarse a promover servicios básicos de acuerdo a los diagnósticos específicos de cada una de las regiones compuesto por municipios y microrregiones con características particulares al interior de los mismos, así como a la promoción de actividades productivas que nos permitan la creación de un piso social cimentado en el empleo, una vivienda digna con infraestructura urbana básica, acceso a bienes de consumo básico, a la educación, a los medios de transporte y servicios primarios de salud”.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Decreto N° 42.- Por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 13 de diciembre de 2001, Toluca de Lerma, México

<sup>97</sup> Exposición de Motivos del Decreto No. 42, por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 13 de Diciembre del 2001, Toluca, México.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

Resumiendo y en apego a la misión que la propia Secretaría despliega en su página de internet, podemos conceptualizar que será la dependencia de gobierno que "... coordine los esfuerzos, para fortalecer la acción del gobierno, en la solución de la demanda social, generada en el Estado, promoviendo el desarrollo regional, con una auténtica vocación productiva, consolidando la participación de los ciudadanos, en toda la entidad, para la solución de los problemas comunes, elevando con ello, el bienestar de los mismos".<sup>99</sup>

A la Secretaría de Desarrollo Social, le corresponderá por tanto el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Coordinar e integrar, las acciones de la planeación estatal, en materia de desarrollo social;
- II. Proponer al Gobernador del Estado, políticas y programas de desarrollo social, para atender las necesidades básicas, de la población más desprotegida, de la entidad;
- III. Dirigir los programas y acciones, de desarrollo social, instrumentados por el Ejecutivo Estatal;
- IV. Concertar programas prioritarios, para la atención de grupos indígenas y habitantes de zonas rurales y urbanas marginadas;
- V. Coordinar los programas y acciones de combate a la pobreza, que se ejecuten en la Entidad;
- VI. Proponer e impulsar acciones y obras, para el desarrollo regional en la Entidad, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares, del Ejecutivo Estatal y los municipios;
- VII. Coordinar los programas y proyectos de desarrollo social, en las regiones de la Entidad y establecer, mecanismos de participación social, para su ejecución;
- VIII. Fomentar en coordinación con los municipios, la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano, para elevar el nivel de vida de la población, con mayores necesidades;

---

<sup>99</sup> Página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, 2012. [www.edomex.gob.mx/sedesem](http://www.edomex.gob.mx/sedesem)

- IX. Proponer y vigilar, las acciones para el crecimiento social equilibrado, de las comunidades y centros de población, en la Entidad;
- X. Dirigir y evaluar, los programas en materia de asistencia social, en el Estado;
- XI. Promover el abastecimiento de productos de consumo básico, entre población de escasos recursos;
- XII. Impulsar mecanismos de financiamiento, para la ejecución de proyectos productivos, orientados al desarrollo rural y urbano, de las comunidades con mayores necesidades;
- XIII. Coordinar, las acciones que deriven de los convenios suscritos, con el gobierno federal y con los municipios, cuyo objeto sea el desarrollo social, en las diversas regiones del Estado;
- XIV. Promover la participación y el apoyo, de los sectores social y privado, en la atención de las necesidades y demandas básicas, de la población más desprotegida en la Entidad;
- XV. Promover acciones, para incrementar la participación social, en la ejecución de proyectos y obras instrumentadas por las instituciones públicas, mediante el fomento de una cultura de autogestión y coparticipación, de la ciudadanía;
- XVI. Concertar y coordinar, la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, en general, en la operación de los programas de desarrollo social;
- XVII. Formular, coordinar y evaluar, estudios e investigaciones para identificar, zonas marginadas y diseñar programas y estrategias para su desarrollo;
- XVIII. Supervisar, controlar y evaluar, los programas y acciones de desarrollo social, verificando los resultados e impactos obtenidos;
- XIX. Proporcionar asesoría, en materia de desarrollo social, a las dependencias y organismos auxiliares, de la administración pública estatal, a los municipios, a los sectores y grupos sociales y privados, que lo soliciten;

- XX. Promover que los recursos públicos, destinados a los programas sociales, se apliquen dando cobertura de prioridad, a los municipios en este orden: de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad;
- XXI. Las demás que señalen otros ordenamientos legales.

## **Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.**

### Sector Central

- I. Programa de Desarrollo Social Seguridad Alimentaria del Estado de México;
- II. Programa de Desarrollo Social Por mi Comunidad;
- III. Programa de Desarrollo Social Por una Infancia Grande;

### Organismos Auxiliares:

#### Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social:

- I. Pensión Alimenticia para Adultos Mayores;
- II. Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años;
- III. Futuro en Grande; y,
- IV. Mujeres que logran en Grande.

#### Instituto Mexiquense de la Juventud:

- I. Programa de Radio y Televisión;
- II. Ley de la Juventud; y,
- III. Sexualidad y Salud Reproductiva.

## **3.3. Orden Municipal**

### **3.3.1. Reglamento Orgánico Municipal**

Artículo 55.- La Dirección General de Desarrollo Social es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política social e infraestructura municipal, apoyando la gestión de los Gobiernos Federal y Estatal en lo relativo a las necesidades de los grupos vulnerables del Municipio de Atizapán de Zaragoza.

Artículo 56.- La Dirección General de Desarrollo Social tendrá las siguientes atribuciones específicas:

- I. Generar los programas en materia de política social en el Municipio;
- II. Diseñar programas sociales prioritarios para la atención de los habitantes de las zonas urbanas marginadas;
- III. Instrumentar las acciones para el crecimiento social equilibrado de las comunidades y centros de población en el Municipio;
- IV. Promover programas de abastecimiento de productos de consumo básico entre la población de escasos recursos;
- V. Impulsar mecanismos de financiamiento para la ejecución de proyectos productivos orientados al desarrollo de las comunidades con mayores necesidades;
- VI. Establecer las acciones que se deriven de los convenios con los Gobiernos Estatal y Federal, cuyo objeto sea el desarrollo social en el Municipio;
- VII. Promover la participación y el apoyo de los sectores social y privado en la atención de las necesidades y demandas básicas de la población más desprotegida del Municipio;
- VIII. Promover acciones para incrementar la participación social en la ejecución de proyectos y obras instrumentadas por las instituciones públicas, mediante el fomento de una cultura de autogestión y coparticipación de la ciudadanía;
- IX. Coordinar el Consejo Municipal del Deporte;
- X. Crear las condiciones administrativas y de gestión que faciliten la incorporación de las mujeres de edad económicamente activas al campo de trabajo;
- XI. Buscar y concertar apoyos altruistas para canalizarlos en la instrumentación de los programas a cargo de esta Dirección General;
- XII. En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México y la Dirección General de Educación y Cultura promover el otorgamiento de becas para

alumnos de bajos recursos, de capacidades diferentes y de excelencia educativa;

- XIII. Las demás que le señalen el C. Presidente Municipal, las leyes reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.

### **3.3.2. Bando Municipal**

Artículo 43.- La Dirección General de Desarrollo Social es la encargada de conformar y conducir una política social que fomente, la solidaridad, la equidad de género y la igualdad de oportunidades a través de programas municipales de asistencia y desarrollo social que coadyuven a mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables y para todos aquellos sectores sociales del Municipio que lo requieran, generando oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad, mejorando la salud, alimentación y la convivencia, para todos los sectores de la sociedad, con la intención de incrementar el bienestar social.

### **3.3.3. Dirección General de Desarrollo Social del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.**

Programas Sociales de la Dirección General de Desarrollo Social Municipal:

1. Educación y Cultura
2. Apoyo a la educación básica
3. Ayuda Alimenticia para niños con capacidades diferentes
4. Becas Alimenticias para estudiantes
5. Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social
6. Club Amigos de la Tercera Edad
7. Domingos en Familia
8. Es tiempo de divertirse
9. Apoyo a Madres Solteras
10. Jornadas Comunitarias de Ayuda: Es tiempo de ayudar
11. Es tiempo de la salud

### **3.4. Desarrollo Social en Atizapán de Zaragoza**

#### **3.4. Definición de Política Social**

Probablemente una de los conceptos más fáciles de generalizar tanto en forma como en fondo y a su vez más amplias, profundas y complejas de definir de manera concreta es la política social como programa o el desarrollo social como política de gobierno en sociedades como la nuestra, plagada de una realidad que enriquece el concepto pero que banaliza la sustancia, es verdad también que no existe un concepto único o generalizado sobre el desarrollo social, este puede variar, no sólo de una persona a otra debido a su propia cosmovisión, sino también de una sociedad a otra en función de su contexto histórico y su asimilación cultural, y su complejidad aumenta porque el concepto es cambiante, la propia naturaleza social y sus articulaciones son manifestaciones dinámicas y sujetos a cambios permanentes.

Esto no nos impide tener aproximaciones conceptuales. Sí podemos afirmar, valga la generalización, que la política social de un país se encuentra inmersa en un proceso de desarrollo social acorde a un tiempo y un espacio que pretende propiciar como premisa básica una constante mejoría en los niveles de bienestar social, alcanzado esto a partir de una equitativa distribución del ingreso y de la erradicación de la pobreza, midiéndose dicha mejoría a través de índices progresivos en alimentación, salud, vivienda, educación, medioambiente y procuración de justicia en la población principalmente.

“El crecimiento y la estabilidad de la economía son fundamentales para el desarrollo, pero su valor es limitado sino están acompañados de una distribución más equitativa de los recursos, mejor acceso a la educación, atención a la salud y políticas económicas y sociales respetuosas del impacto en el medio ambiente. El acceso equitativo a los recursos, los conocimientos y las condiciones de salud de las personas, así como la adquisición de otras capacidades fundamentales

representa la ampliación de la libertad real de las personas para elegir la forma de vida que desean, fin último del desarrollo humano”<sup>100</sup>.

Es por ello que el desarrollo social deberá ser entendido como un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de una sociedad, del ser humano. Se considerará que una comunidad tiene una alta calidad de vida cuando sus habitantes, dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, tolerancia, equidad, igualdad y solidaridad, tienen amplias y recurrentes posibilidades de satisfacción de sus necesidades y también puedan desplegar sus potencialidades y saberes con vistas a conseguir una mejora futura en sus vidas en cuanto a realización personal y social, esta es la razón fundamental del desarrollo social, al menos en México

En este entramado de definiciones, tal vez la búsqueda de la igualdad, sea el corazón de las políticas de desarrollo social, construir un piso ilusoriamente sensato que permita a los individuos desarrollar sus capacidades y potencialidades que les permita construir en su entorno y a sus descendientes, una forma de vida digna.

“En síntesis, la igualdad transforma a la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social, vincula el acceso y las oportunidades con una ciudadanía efectiva y de este modo fortalece el sentido de la pertenencia”<sup>101</sup>.

Este es y ha sido ha sido el gran pendiente no sólo de nuestro país, sino de toda la región latinoamericana en los últimos años, agudizada dicha desigualdad por las propias estructuras políticas y económicas que incentivan la concentración de la riqueza y alteran sus todavía inacabados procesos de consolidación de su vida democrática que permita ejercer de manera plena todos sus derechos a los ciudadanos en libertad y con justicia.

---

<sup>100</sup> “Desarrollo Humano para Vivir Mejor”. Informe de Actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2010.

<sup>101</sup> Cepal 2010, La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Basilea. Pag 12

México, sin duda está en ciernes en todos estos procesos, su vida democrática se consolida poco a poco y con tropiezos en su alternancia, la concentración de su riqueza se acentúa paradójicamente en el devenir de su propia vida democrática, pues si bien se abrieron los derechos políticos electorales, se anquilosó la competencia económica en sus poderes reales y fácticos, propiciando así mayor riqueza pero malamente distribuida por un sinnúmero de factores, generando fuertes presiones sociales que habrán de ser resueltas a corto plazo y mediano plazo, pero partiendo de un piso de carencia de cohesión social.

“Sin cohesión social difícilmente se puede enfrentar como comunidad y país, los desafíos de un mundo más competitivo y complejo. El crecimiento, si tiende a la concentración de sus frutos, surte un efecto negativo en la cohesión y la inclusión social, lo que a su vez merma la dinámica futura del crecimiento. Al aumentar la brecha de expectativas aumenta la conflictividad social, lo que erosiona la legitimidad de los gobiernos y amenaza, con ello, la sostenibilidad del crecimiento”.<sup>102</sup>

El desarrollo social se concreta en el desarrollo humano, y se materializa en los innumerables mecanismos que permiten su inserción en un contexto social de suyo inequitativo, pero estos no pueden ni deben concebirse como asistencia misericordiosa o una subsistencia en la marginación, aquí radica al menos en teoría las políticas públicas desplegadas por el Estado en materia de desarrollo social.

“El desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables, y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano ya sea como individuos o en grupos”<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Cepal 2010, La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Basilea. Pag 43.

<sup>103</sup> Informe sobre el Desarrollo Humano 2010. “La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En este sentido y bajo la misma lógica, existen al menos desde finales del siglo pasado y durante la primera década del siglo XXI en nuestro país, los arreglos institucionales que han construido los diferentes niveles de gobierno convertidos en marcos normativos que al menos al rubro del desarrollo social le han dotado de importantes mecanismos de desenvolvimiento, así como de políticas públicas y programas variados sustentados en importantes y cuantiosos recursos económicos para pleno desenvolvimiento, pero para llegar a ello iniciemos por el principio y expliquemos el marco institucional del cual parte la política de desarrollo social en nuestro país.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) indica que para medir la pobreza es necesario tomar en cuenta los siguientes factores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, ingreso y cohesión social.

Para cumplir con lo anterior, el CONEVAL (órgano de evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) construyeron el Módulo de Condiciones Socioeconómicas para los años 2008 y 2010. Esta encuesta cuenta con la información necesaria para realizar la medición de la pobreza a nivel nacional y estatal.

Para los años anteriores a 2008, no se cuenta con información de todos los factores que marca la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza; sin embargo, a través de otras fuentes de información del INEGI, es posible conocer la evolución de algunas dimensiones de la pobreza, tales como las siguientes:

### **Carencias Sociales**

- Rezago Educativo
- Acceso a los servicios de salud
- Calidad y espacios de la vivienda

- Servicios básicos en la vivienda

### **Para Medir las Carencias Sociales**

Es posible conocer la evolución de las coberturas sociales utilizando los Censos de Población y Vivienda que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y calcula la evolución de los siguientes factores que tienen representatividad para todas las entidades federativas:

### **Rezago Educativo**

La Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) establece que la población con carencia por rezago educativo es aquella que cumpla alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal;
2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa);
3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

### **Acceso a los Servicios de Salud**

El Artículo 4° de la Constitución establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud (LGS), este derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis1 de la LGS).

A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:

No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

### **Calidad y los Espacios en la Vivienda (Techos, Muros, Pisos y Hacinamiento)**

El Artículo 4° de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en este ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener ésta.

Los criterios formulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios. De acuerdo con estos criterios, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
2. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
3. El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
4. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

### **Servicios Básicos de la Vivienda (Agua Entubada, Electricidad Y Drenaje)**

El Artículo 4° de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en este ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener ésta.

De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
2. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
3. No disponen de energía eléctrica.
4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

### **Para Medir el Ingreso**

Para realizar la medición sólo del ingreso, el CONEVAL ha utilizado la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que también genera el INEGI. Esta medición se hace a nivel nacional y para las zonas urbanas y rurales. En este caso, la muestra de la ENIGH no es representativa para todas las entidades federativas.

A través de la medición por ingresos, el CONEVAL calcula tres clasificaciones:

1. **Alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
2. **Capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
3. **Patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud,

educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

### **3.4.2. Atribuciones de los Niveles de Gobierno para Formular la Política Social en Atizapán de Zaragoza**

***Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza<sup>104</sup>***. Se destina a la población en pobreza extrema, para el desarrollo integral de comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo regional cuyo principal beneficiario son los municipios, la canalización de estos recursos es por la vía de la descentralización del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social por medio de los siguientes fondos:

*Fondo para el Desarrollo Productivo.-* Esta conformado por programas de otorgamiento de créditos y la promoción de proyectos productivos generadores del empleo permanente y de arraigo de la población, el desarrollo de sus capacidades, así como el aprovechamiento de las potencialidades y vocaciones de las regiones; está integrado por seis programas: Programas de Empresas Sociales, Programa de Crédito a la Palabra, Programa de Empleo Temporal, Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, Programa de Fondos Regionales Indígenas y el Programa de Zonas Áridas;

*Fondo para el Impulso del Desarrollo Regional Sustentable.-* Destinado a invertir en la investigación, planeación y desarrollo de proyectos regionales y micro regionales, también se incluyen los estudios, la evaluación y el trazo de políticas y estrategias de integración de corte regional y la constitución de fondos compensatorios para el impulso al desarrollo micro regional en áreas de atención prioritaria, éste fondo está integrado por tres programas: Fondos Regionales

---

<sup>104</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, 2012. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Compensatorios, Planeación del Desarrollo Regional y el Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales;

Fondo para la Atención a Grupos Prioritarios.- Son asignaciones directas para atender las necesidades de los grupos en condición de inequidad, marginación o que sean socialmente vulnerables como son: maestros jubilados, jornaleros agrícolas, y de igual manera se pretende dar atención y fomentar el desarrollo de las comunidades rurales e indígenas;

Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.- Son los fondos de financiamiento alterno y concurrente, bajo la visión de la corresponsabilidad, esta fuente de financiamiento tiende a promover la participación social y el fortalecimiento de la organización y capacitación encaminada al desarrollo comunitario a través de tres programas: Programa de Servicio Social Comunitario, Programa de Coinversión Social y Capacitación, y el Programa de Fortalecimiento Comunitario;

**Ramo General 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios<sup>105</sup>.** Esta fuente de financiamiento está conformada por las aportaciones que suministra la Federación a los Estados y Municipios, siendo dos las fuentes:

Fondo General de Participaciones, se le destinan a los municipios al menos el 20% de los recursos transferidos a los estados por dicho fondo

Fondo de Fomento Municipal, Se conforma con el 1% de la recaudación federal participable y se distribuye a los municipios a través de los estados garantizando que las cantidades no sean menores a lo recaudado localmente por impuesto predial y por derechos.

**Ramo 33, Fondos de Aportaciones Federales para Estados y Municipios<sup>106</sup>.** Esta fuente de financiamiento está constituida por siete fondos:

---

<sup>105</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, 2012. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

<sup>106</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, 2012. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); lo determina el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir de dos criterios:

- Se considera el Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizada para los cálculos de los recursos presupuestarios transferido a los estados con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, que incluyen las erogaciones que corresponden por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social,
- Se refiere a los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a los estados de acuerdo al PEF;

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); sus recursos se determinan con base al PEF, a partir de los siguientes criterios:

Se hace especial énfasis al inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a los estados por concepto de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de Servicios de Salud que incluyen las erogaciones que corresponden al concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social:

- Por medio de los recursos que con cargo a las previsiones para servicios personales contenidas al efecto en PEF que se hayan transferido a los estados;
- Los recursos que la Federación haya transferido a los estados para cubrir el gasto de operación e inversión con el fin de promover la equidad en los servicios de salud.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); que contiene:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE), sirve para financiar obras y acciones de alcance regional o intermunicipal;

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), destina sus recursos exclusivamente a obras y acciones básicas, así como inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de viviendas, infraestructura productiva rural y caminos rurales.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), destina sus recursos al cumplimiento de obligaciones financieras, entre las que se contemplan pagos de adeudos de energía eléctrica, de consumo de agua, de créditos (pagos de pasivos), atención con las necesidades vinculadas con la Seguridad Pública (pago de nóminas, equipamientos, adquisición de vehículos);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), está destinado a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica (jardín de niños urbano, indígena y rural, escuelas de educación especial, secundarias generales, telesecundarias y secundarias técnicas así como a la infraestructura correspondiente a los niveles de educación media y superior). También al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema;
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), tiene como finalidad abatir por medio de la construcción de infraestructura física el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo;

- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), este financiamiento se utiliza únicamente para el reclutamiento, selección, depuración, evaluación y adiestramiento de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública; así como para complementar las dotaciones de agentes del ministerio público, peritos, policías judiciales o ministeriales según sea el caso, de policías preventivos o de custodios de centros penitenciarios, al equipamiento de los policías judiciales o de sus equivalentes, equipamiento de los peritos y de los ministerios públicos, equipamiento de los policías preventivos o de custodia, al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia. De igual manera este fondo se puede utilizar para la construcción, ampliación o mejoramiento de las instalaciones para la impartición y procuración de justicia, de los centros penitenciarios, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y de sus centros de capacitación. Estos recursos deberán aplicarse conforme al Programa Estatal de Seguridad Pública derivado del Programa Nacional de Seguridad Pública.

**Ramo 20<sup>107</sup>.**- son recursos federales presupuestados que en virtud de la celebración de convenios entre las dependencias federales con las entidades federativas y municipios, son transferidos a efecto de descentralizar funciones para fortalecer infraestructura de educación básica, de salud, social en zonas marginadas y para la coordinación intergubernamental en acciones inherentes a la seguridad pública, algunos programas que forman parte de este rubro son:

- Hábitat.- Recursos destinados a contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de

---

<sup>107</sup> Ramo 20, Presupuesto de Egresos de la Federación destinado a la Secretaría de Desarrollo Social, 2012. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social. Con estos recursos se pueden financiar las acciones de mejoramiento del entorno urbano: Protección, Conservación y Revitalización de Sitios y Centros Históricos (UNESCO), Centros de Atención a Víctimas de la Violencia, Construcción, Mejoramiento y Equipamiento de Centros de Desarrollo Comunitario, Sistemas de Residuos Sólidos y Saneamiento del Agua, Introducción de Redes de Agua Potable, Drenaje y Electrificación, Limpieza y Recuperación de Barrancas, Jardines y Canchas Deportivas Comunitarias.

- **Rescate de Espacios Públicos.-** Recursos destinados a la construcción, ampliación y rehabilitación física de espacios públicos para que se conviertan en lugares seguros en donde se realicen actividades artísticas, culturales, cívicas, deportivas y de esparcimiento y con ello detonar la cohesión social e identidad comunitaria.

**Programa Mejores Escuelas 2012<sup>108</sup>.**- Subsidio federal otorgado a la comunidad escolar a través del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), que contribuye a mejorar el estado físico de los inmuebles educativos identificados en condiciones “malas”, “muy malas” y “pésimas”, con las siguientes acciones a financiar: rehabilitación o mejoramiento de las instalaciones sanitarias, eléctricas, hidráulicas, muros, techos, pisos, escaleras y pasillos; reposición de cancelería, impermeabilización, pintura y trabajos exteriores.

#### **Fuente de Recursos Estatales<sup>109</sup>**

**Gasto de Inversión Sectorial (GIS).**- Recursos estatales que son asignados y autorizados directamente a cada una de las dependencias, organismos auxiliares y ayuntamientos, quienes los aplicarán en función de los objetivos del plan de desarrollo del Estado de México y en correlación

---

<sup>108</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, este programa forma parte de la Alianza por la Calidad de la Educación, administrado por la Secretaría de Educación Pública, 2012. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

<sup>109</sup> Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2012. [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

con los particulares planes de desarrollo municipales, las obras y acciones de cobertura estatal o regional deberán de promover un desarrollo regional intersectorial, de impacto, para el desarrollo sustentable de las regiones y de la entidad. Los proyectos a financiar son los servicios de educación, salud y asistencia social, seguridad pública y procuración de justicia, combate a la pobreza, desarrollo municipal e infraestructura básica urbana y rural.

***Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios.-*** Recursos en apoyo a la inversión de los municipios en materia de infraestructura y su equipamiento dentro del capítulo de gasto “6000” obra pública, con el fin de seguir fortaleciendo la capacidad para llevar a cabo obras públicas que contribuyan sustancialmente al desarrollo regional.

***Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM),*** programa cuya finalidad principal es fortalecer la capacidad de los municipios para llevar a cabo obras públicas que contribuyan sustancialmente al desarrollo regional.

***Convenios Estatales para el Financiamiento del Desarrollo Municipal***  
Convenio de Desarrollo Social.- Es el acuerdo mediante el cual el gobierno federal y el gobierno estatal celebran año con año y en él se delimita la distribución de cada uno de los fondos contenidos en el ramo 26, desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, en razón de las regiones prioritarias y con atención inmediata comprendidas en el Tomo II concerniente al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación

### **3.4.3. Radiografía General de Atizapán de Zaragoza**

El municipio de Atizapán de Zaragoza se localiza en la porción oriente del Estado de México y colinda al norte con los municipios de Nicolás Romero y Cuautitlán Izcalli; al sur, con los de Jilitzingo y Naucalpan; al oeste, con el de Isidro Fabela; y al este con el de Tlalnepantla.

Cuenta con una superficie de 9, 764.15 ha y que de acuerdo con el actual Bando Municipal está integrado por las siguiente localidades: Una cabecera municipal

(Ciudad Adolfo López Mateos), tres pueblos (Calacoaya, San Mateo Tecoloapan y Chiluca), cuatro ranchos (Viejo, Hila, Sayavedra y Blanco), noventa y ocho colonias, cincuenta y cinco fraccionamiento y conjuntos urbanos, dos zonas industriales, siete ejidos (Atizapán, Calacoaya, Chiluca, Espíritu Santo, San Bartolo Tenayuca, San Mateo, San Miguel Chalma, San Juan Ixtacala y Santiago Tepalcapa), un parque protegido (Parque de los Venados-Valle Escondido) y un área de conservación ambiental<sup>110</sup>.

### **Dinámica Demográfica:**

La tasa de crecimiento media anual determinada para los años 1980 a 1990 fue de 4.54% mostrando un crecimiento mayor a la tasa estatal representada por 2.64, teniendo como efecto una población municipal de 315,192 habitantes, representando el doble que para el año de 1980 ascendía a 157,926, representando el 4.23% del crecimiento estatal, determinándose una tasa de crecimiento para Atizapán de Zaragoza de 16.39, mientras que para el conjunto estatal se estimó en 7.03%<sup>111</sup>.

La tasa de crecimiento media anual determinada para el período 1990 al 2000 fue de 4.03%, mostrando nuevamente un crecimiento poblacional alto respecto a la tasa estatal representada por 3.59%, teniendo como efecto una población municipal de 467,886 individuos y para el Estado de 13,096, 686.

En el año 2005 el crecimiento municipal que se observa, es el más bajo de los últimos años, ya que se tasa se redujo a 0.20 puntos porcentuales y su población alcanzó los 472, 526 personas, de los cuales el 49% eran hombres y el 51% mujeres, en tanto que la tasa a nivel estatal es por primera vez mayor a la municipal pasando a 3.37%<sup>112</sup>.

---

1. <sup>110</sup> Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, 2012.  
[www.atizapan.gob.mx](http://www.atizapan.gob.mx)

<sup>111</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

Para el año 2009, según el Consejo Estatal de Población (COESPO) estima que el municipio cuenta con una población de 509,275 habitantes, lo que representa una tasa de crecimiento media anual de 1.89% determinándose que el municipio están en equilibrio en términos de atracción de población antes del año 2010.

En conclusión, los factores que han definido el crecimiento municipal de Atizapán de Zaragoza han sido a partir de la década de los setenta, un atractivo locacional para la población del Distrito Federal.

Población total del municipio de Atizapán de Zaragoza, según sexo, 1970-2010<sup>113</sup>

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>TCMA</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>
1970	44,322	18.57	21,435	48.4	22,887	52.0
1980	202,248	16.39	98,440	48.6	103,808	51.4
1990	315,192	4.54	154,321	49.0	160,871	51.0
2000	467,866	4.03	228,606	49.0	239,280	51.0
2005	472,526	0.20	230,265	49.0	242,261	51.0
2010	489,937	1.89	238,124	49.0	251,813	51.0

### **Densidad de Población en el Municipio**

La superficie considerada como urbana está conformada por Ciudad Adolfo López Mateos, Calacoaya, San Mateo Tecoloapan, Chiluca, Rancho Viejo, Hacienda de Valles Escondido, Nuevo Madín y Condado de Sayavedra, con sus respectivas secciones, colonias, fraccionamientos y zonas industriales.

En Atizapán de Zaragoza, la extensión del área urbana para el año de 1970 abarcaba tres localidades, Ciudad Adolfo López Mateos, Calacoaya y San Mateo Tecoloapan, comenzando un proceso de conurbación entre ellas. Posteriormente para el año de 1980, se consolidó la conurbación entre estas tres localidades a partir de la construcción de fraccionamientos de interés social y residencial.

<sup>113</sup> INEGI 2010 y Censos Generales de Población y Vivienda 1970, 1980, 1990, 2000 y 2005. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

En el transcurso de los siguientes diez años, como resultado de la instalación de clubes de golf, fraccionamientos residenciales, campestres, se registró un área urbana de 4,679 hectáreas, que hoy representan el 85.06% de la superficie. La década de los noventa se caracterizó por un proceso de redensificación de las áreas urbanas<sup>114</sup>.

Para el año 2000, la cabecera municipal y sus colindancias urbanas comprendían 5,053.87 hectáreas que representa el 91.87% del área urbana actual.

El Municipio Atizapán de Zaragoza en las últimas décadas ha experimentado un alto crecimiento poblacional y por ende un acelerado proceso de urbanización concentrando la población en sus fraccionamientos, colonias, cabecera municipal, pueblos y conjuntos urbanos, lo que polarizó los asentamientos humanos básicamente en urbanos y en mínima proporción en asentamiento rurales.

Proceso de Poblamiento de Atizapán de Zaragoza<sup>115</sup>

Periodo	Superficie en Ha.	% a 2010	Población	Total de viviendas	Densidad Hab/viv
1970	ND	ND	44,322	7,322	6.05
1980	ND	ND	202,248	36,229	5.58
1990	4,679.00	85.06	315,192	64,977	4.85
1995	4,768.00	86.68	427,444	95,207	4.48
2000	5,053.87	91.87	467,886	109,596	4.26
2010	5,500.91	100.00	509,275	115,774	4.08

### Información Básica del Municipio Atizapán de Zaragoza<sup>116</sup>

POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDA
<b>Población</b>

<sup>114</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

<sup>115</sup> Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2010 y Censo de Población y Vivienda 1995, 2005 INEGI. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>116</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010.

	<b>Municipio</b>	<b>Estado de México</b>
Población total, 2010	489,937	15,175,862
Población total hombres, 2010	238,124	7,396,986
Población total mujeres, 2010	251,813	7,778,876
Porcentaje de población de 15 a 29 años, 2010	27.5	27.1
Porcentaje de población de 15 a 29 años hombres, 2010	27.9	27.3
Porcentaje de población de 15 a 29 años mujeres, 2010	27.2	26.9
Porcentaje de población de 60 y más años, 2010	8.3	7.6
Porcentaje de población de 60 y más años hombres, 2010	8.0	7.1
Porcentaje de población de 60 y más años mujeres, 2010	8.6	8.0
Edad mediana, 2010	28	26
Edad mediana hombres, 2010	27	25
Edad mediana mujeres, 2010	29	27
Relación hombres-mujeres, 2010	94.6	95.1

<b>Natalidad y Fecundidad</b>		
Promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 12 y más años, 2010	2.0	2.2

<b>Hogares</b>		
Hogares, 2010	127,521	3,689,053
Población en hogares, 2010	484,409	14,960,298
Población en hogares familiares, 2010	474,030	14,685,277
Población en hogares no familiares, 2010	10,064	265,637
Población en hogares de tipo no especificado, 2010	315	9,384
Tamaño promedio de los hogares, 2010	3.8	4.1
Tamaño promedio de los hogares con jefe hombre, 2010	4.0	4.2
Tamaño promedio de los hogares con jefe mujer, 2010	3.5	3.5
Hogares con jefatura masculina, 2010	97,307	2,841,143
Hogares con jefatura femenina, 2010	30,214	847,910

<b>Vivienda y Urbanización</b>		
	<b>Municipio</b>	<b>Estado de México</b>
Total de viviendas particulares habitadas, 2010	129,300	3,749,106
Viviendas particulares habitadas, 2010	127,521	3,689,053

Viviendas particulares habitadas con 1 a 4 ocupantes, 2010	90,629	2,401,059
Viviendas particulares habitadas con 5 a 8 ocupantes, 2010	34,860	1,188,742
Viviendas particulares habitadas con 9 y más ocupantes, 2010	2,032	99,252
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas, 2010	3.8	4.1
Ocupantes en viviendas particulares, 2010	489,746	15,140,457
Ocupantes en casa independiente, 2010	424,234	13,640,628
Ocupantes en departamento en edificio, 2010	34,396	766,248
Ocupantes en vivienda o cuarto en vecindad, 2010	22,256	436,295
Ocupantes en vivienda o cuarto en azotea, 2010	170	6,144
Ocupantes en local no construido para habitación, 2010	109	4,556
Ocupantes en vivienda móvil, 2010	40	1,807
Ocupantes en refugio, 2010	5	421
Ocupantes en viviendas particulares de clase no especificada, 2010	8,436	284,358
Viviendas particulares habitadas con piso diferente de tierra, 2010	124,759	3,527,805
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda, 2010	125,805	3,383,410
Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, 2010	126,931	3,472,355
Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario, 2010	126,980	3,540,779
Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica, 2010	127,206	3,646,743
Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador, 2010	115,642	2,929,118
Viviendas particulares habitadas que disponen de televisión, 2010	125,389	3,528,214
Viviendas particulares habitadas que disponen de lavadora, 2010	100,804	2,433,942
Viviendas particulares habitadas que disponen de computadora, 2010	59,335	1,162,156
<b>SOCIEDAD Y GOBIERNO</b>		
<b>Educación</b>		
	<b>Municipio</b>	<b>Estado de México</b>
Población de 5 y más años, 2010	444,445	13,562,702

Población de 5 y más años que asiste a la escuela, 2010	127,428	4,114,151
Hombres de 5 y más años que asisten a la escuela 2010	64,406	2,065,012
Mujeres de 5 y más años que asisten a la escuela, 2010	63,022	2,049,139
Población de 5 y más años que no asiste a la escuela, 2010	313,393	9,324,311
Hombres de 5 y más años que no asisten a la escuela, 2010	149,089	4,452,607
Mujeres de 5 y más años que no asisten a la escuela, 2010	164,304	4,871,704
Población de 5 y más años que no especificó si asiste a la escuela, 2010	3,624	124,240
Hombres de 5 y más años que no especifican si asisten a la escuela, 2010	1,542	62,830
Mujeres de 5 y más años que no especifican si asisten a la escuela, 2010	2,082	61,410
Población de 6 y más años, 2010	436,286	13,267,157
Porcentaje de las personas de 15 o más años alfabetos, 2010	96.7	95.0
Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela, 2010	68.7	67.4
Población total de 6 y más años que sabe leer y escribir, 2010	416,994	12,454,687
Hombres de 6 y más años que saben leer y escribir, 2010	203,033	6,105,268
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, 2010	99.5	99.3
Tasa de alfabetización de los hombres de 15 a 24 años, 2010	99.5	99.2
Tasa de alfabetización de las mujeres de 15 a 24 años, 2010	99.5	99.3
Población de 5 y más años sin escolaridad, 2010	14,764	587,372
Hombres de 5 y más años sin escolaridad, 2010	5,451	217,607
Mujeres de 5 y más años sin escolaridad, 2010	9,313	369,765
Población de 5 y más años con preescolar, 2010	17,759	630,118
Hombres de 5 y más años con preescolar, 2010	9,066	318,857
Mujeres de 5 y más años con preescolar, 2010	8,693	311,261
Población de 5 y más años con primaria, 2010	125,105	4,457,432
Hombres de 5 y más años con primaria, 2010	58,609	2,104,799
Mujeres de 5 y más años con primaria, 2010	66,496	2,352,633
Población de 5 y más años con instrucción posprimaria,	284,999	7,826,425

2010		
Hombres de 5 y más años con instrucción posprimaria, 2010	141,057	3,910,305
Mujeres de 5 y más años con instrucción posprimaria, 2010	143,942	3,916,120
Población de 5 y más años con instrucción no especificada, 2010	1,818	61,355
Hombres de 5 y más años con instrucción no especificada, 2010	854	28,881
Mujeres de 5 y más años con instrucción no especificada, 2010	964	32,474
Población de 18 años y más con nivel profesional, 2010	84,842	1,635,377
Población de 18 años y más con posgrado, 2010	6,999	99,285
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años, 2010	10.1	9.1
Mujeres de 6 y más años que saben leer y escribir, 2010	213,961	6,349,419
Población total de 6 y más años que no sabe leer y escribir, 2010	15,304	679,919
Hombres de 6 y más años que no saben leer y escribir, 2010	5,969	262,030
Mujeres de 6 y más años que no saben leer y escribir, 2010	9,335	417,889
Población de 6 y más años que no especificó si sabe leer y escribir, 2010	3,988	132,561
Hombres de 6 y más años que no especifican si saben leer y escribir, 2010	1,876	62,946
Mujeres de 6 y más años que no especifican si saben leer y escribir, 2010	2,112	69,615

<b>Salud</b>		
	<b>Municipio</b>	<b>Estado de México</b>
Población derechohabiente a servicios de salud, 2010	286,129	8,811,664
Población derechohabiente a servicios de salud hombres, 2010	136,569	4,186,732
Población derechohabiente a servicios de salud mujeres, 2010	149,560	4,624,932
Población derechohabiente a servicios de salud del IMSS, 2010	201,901	4,473,887
Población derechohabiente a servicios de salud del	22,872	1,023,277

ISSSTE, 2010		
Población derechohabiente a servicios de salud en PEMEX, SEDENA y/o SEMAR, 2010	6,146	137,711
Población derechohabiente a servicios de salud en otra institución, 2010	60,590	3,247,790
Población sin derechohabiencia a servicios de salud, 2010	197,401	6,128,990
Población que no especificó su condición de derechohabiente, 2010	6,407	235,208

<b>Cultura</b>		
Población de 5 y más años que habla lengua indígena, 2010	7,162	376,830
Población de 5 y más años que no habla lengua indígena, 2010	435,173	13,134,236
Población de 5 y más años que no especificó si habla lengua indígena, 2010	2,110	51,636

## Capítulo 4.- Resultados y Evaluación de los Programas de Desarrollo Social.

### 4.1. Indicadores y Resultados de los Programas de Desarrollo Social en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, periodo 2009-2012.

En cumplimiento con su obligación normativa, y de sus atribuciones legales establecidas en la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, la administración municipal de Atizapán de Zaragoza presenta su Plan de Desarrollo Municipal para el año 2009-2012 y en él plasma sus principales programas sociales así como sus propios indicadores y estrategias que darían sustento a sus acciones obteniéndose los siguientes indicadores y sus respectivos resultados:

#### RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES

Nombre del Programa	Ayuda alimenticia para niños con capacidades diferentes
Objetivo del Programa	Otorgar becas económicas a la población de escasos recursos y con necesidades educativas diferentes
Indicador	Apoyar a la población que requiere este tipo de becas
Evaluación	Se entregaron aparatos auditivos, muletas, sillas de ruedas, zapatos ortopédicos en lugar de becas alimenticias. (*)

Nombre del Programa	Becas alimenticias para estudiantes
Objetivo del Programa	Apoyar la alimentación de la población estudiantil con escasos recursos en el nivel preescolar y primaria
Indicador	Coadyuvar al desarrollo humano y social de la población estudiantil con la entrega de becas económicas
Evaluación	El programa de alto impacto tuvo una población beneficiada de 2,000 niños, destacando que se aplicó en todas las colonias del municipio. (*)

Nombre del Programa	Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social
Objetivo del Programa	Contribuir a mejorar la condición económica y social de las familias con alto grado de marginación, a través de programas implementados por los diferentes gobiernos

Indicador	Realizar estudios socioeconómicos a familias con mayores niveles de marginación para insertarlos en los programas gubernamentales
Evaluación	Programa competencia del DIF y se dieron 160 apoyos económicos, y despensas. (*)

Nombre del Programa	Club Amigos de la Tercera Edad
Objetivo del Programa	Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores del municipio
Indicador	Atender a los adultos mayores para que participen en actividades que contribuyan a mejorar su calidad de vida
Evaluación	Considerando un programa fundamental tuvo la cobertura indicada en el plan de Desarrollo Municipal, logrando el objetivo del programa de mejorar la calidad de vida de los adultos mayores alcanzando resultados satisfactorios para la población en fomentar actividades de recreación y esparcimiento en beneficio de 530 personas. (*)

Nombre del Programa	Domingos en Familia
Objetivo del Programa	Fomentar la integración y entretenimiento familiar
Indicador	Impulsar la participación familiar y social de la comunidad a través de la organización de diferentes eventos en las comunidades
Evaluación	El objetivo de este programa se logró ya que se implementaron actividades de integración familiar a través de eventos musicales beneficiando a 11,780 personas. (*)

Nombre del Programa	“Es tiempo de divertirse”
Objetivo del Programa	Realizar en las colonias de bajos recursos, proyección de cine contribuyendo así a la unión y esparcimiento familiar
Indicador	Promover y contribuir a la convivencia y esparcimiento de las familias atizapenses
Evaluación	El objetivo del programa se cumplió satisfactoriamente ya que dicha actividad logro realizarse en casi todas las colonias del municipio atendiendo la mayor recreación y convivencia. (*)

Nombre del Programa	Ferias y Eventos Especiales
Objetivo del Programa	Acercar a la población oferente de bienes y servicios
Indicador	Realizar ferias y eventos de tipo social que atiendan a todos los sectores de la población
Evaluación	Con respecto, a este programa es en apoyo en los festejos de fechas conmemorativas y reafirmación de las costumbres cívica; como son; día del Niño, día de Reyes, Fiestas Patrias, día del Adulto mayor. (*)

Nombre del Programa	Jornadas Comunitarias de Ayuda. "Es tiempo de Ayudar"
Objetivo del Programa	Apoyar a la población en caso de contingencia o situaciones de emergencia
Indicador	Atender a toda la población en situación extrema y dotar de bienes básicos de primera necesidad
Evaluación	En las jornadas comunitarias como lo establece su objetivo, se aplica en casos de contingencia y en donde la población vulnerable es atendida, ejemplo la inundación del año 2009, jornadas de limpieza en diversas comunidades. (*)

Nombre del Programa	Apoyo a Madres Solteras
Objetivo del Programa	Brindar apoyo económico al sector de madres solteras en el municipio
Indicador	Atender a las madres solteras en el municipio
Evaluación	Programa de carácter social. El objetivo del mismo cambio de otorgar un apoyo económico a proveer una canasta alimenticia a las madres de familia alcanzando un beneficio a 8,300 personas. (*)

Nombre del Programa	Platicas y Conferencias: "Es tiempo de saber que..."
Objetivo del Programa	Informar a la población sobre temas que contribuyen al desarrollo social
Indicador	Ampliar y brindar la información necesaria en los diversos temas de desarrollo social a la población del municipio
Evaluación	El alcance de este programa es fomentar los valores sociales y brindar la información sobre los principales temas que involucran a

	la sociedad; organizando platicas y conferencias en nutrición, violencia intrafamiliar, cuidados de la salud, alcanzando las metas que se proyectaron en su totalidad. (*)
--	--

Nombre del Programa	“Es tiempo de Apoyar a tu Familia”
Objetivo del Programa	Apoyar a la economía de las familias mexiquenses
Indicador	Implementar el programa de despensas que ayuden a la economía familiar
Evaluación	El programa alcanzo un alto impacto en la población ya que tuvo como principal objetivo apoyar la alimentación de la población logrando una cobertura de 17,270 beneficiarios en todo el municipio. (*)

Nombre del Programa	Visitas Guiadas, Paseos Familiares
Objetivo del Programa	Fomentar la recreación y esparcimiento de la ciudadanía atizapense
Indicador	Realizar visitas, excursiones y actividades que contribuyan al desarrollo social armónico
Evaluación	Referente a este programa se logra impulsar con un gran éxito brindándole a la población oportunidades de recreación y convivencia familiar a personas de bajos recursos. Sin embargo la inversión de este programa debe considerarse a largo plazo por los lugares que se visitan fuera de municipio. (*)

Nombre del Programa	Fomento a la Prestación de Servicios de Salud
Objetivo del Programa	Mejorar la salud de la población a través de programas de promoción y fomento de acciones de salud
Indicador	Desarrollar programas de prevención, atención, capacitación en materia de salud
Evaluación	En este programa se impulsó el apoyar a la población con un módulo de medicamento que consiste en el cuadro básico, atendiendo a la población de escasos recursos que no cuenta con recursos para obtenerlos. (*)

Nombre del Programa	Es tiempo de la Salud
Objetivo del Programa	Proporcionar los servicios básicos de salud en las comunidades del municipio
Indicador	Implementar jornadas médicas y preventivas en el municipio
Evaluación	El programa logro tener un alcance relevante ya que en las jornadas de salud en diversas comunidades del municipio se acercaron diversos servicios médicos gratuitos y de bajo costo, con la realización de 27 jornadas Médicas y logrando beneficiar a 16,964 personas. (*)

Nombre del Programa	Cultura Física y deporte
Objetivo del Programa	Fomentar el acceso a la práctica del deporte y el sano esparcimiento para fortalecer la identidad de los habitantes del municipio a través del reforzamiento de los valores de convivencia y participación social
Indicador	Establecer programas especiales de recreación y deporte
Evaluación	
Nombre del Programa	Educación y Cultura
Objetivo del Programa	Fortalecer y mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de las instituciones de educación básica
Indicador	Aplicar el programa de mejoramiento de infraestructura y equipamiento de las instituciones de educación básica
Evaluación	Se cumplió el 60% del programa(*)

Nombre del Programa	Educación y Cultura
Objetivo del Programa	Mejorar las condiciones de educación y cultura
Indicador	Equipamiento de aulas de computo
Evaluación	Se cumplió el 60% del programa(*)

Nombre del Programa	Educación y Cultura
Objetivo del Programa	Contar con instructores para impartir cursos de inglés y computación
Indicador	Realizar las gestiones necesarias para el otorgamiento de clases de inglés y computo
Evaluación	Se está cumpliendo en forma(*)

Nombre del Programa	Educación y Cultura
Objetivo del Programa	Fomentar estímulos económicos a través de premios a los mejores promedios de educación básica
Indicador	Otorgar un viaje a los mejores promedios de educación básica
Evaluación	Se otorgaron diez premios económicos a los mejores promedios escolares consistente en un viaje a los Cabos con un mayor de acompañante, para conocer el avistamiento de las ballenas, solamente se aplicó en dos años. (*)

Nombre del Programa	Educación y Cultura
Objetivo del Programa	Otorgar certificados a través del sistema de educación abierta
Indicador	Impulsar el sistema de educación abierta a la población
Evaluación	No se cumplió el objetivo(*)

Nombre del Programa	Educación y Cultura
Objetivo del Programa	Apoyo a la donación de paquetes escolares
Indicador	Realizar un estudio en las escuelas de educación básica para determinar las necesidades de los alumnos
Evaluación	Solamente un solo año se dio. (*)

(\*) Respuesta textual de la Dirección de Educación y Cultura del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, Estado de México a la petición de información respecto de los resultados obtenidos de cada uno de los programas sociales aplicados en el Municipio.

#### **4.2. Evaluación de los Programas de Desarrollo Social del Municipio Atizapán de Zaragoza, Estado de México, periodo 2009-2012.**

En el año 2009, el Municipio de Atizapán vivió un nuevo proceso de alternancia política frente a 12 años de gobiernos municipales emanados del Partido Acción Nacional en el mes de julio del año 2009, el PRI volvía a ser el gobierno encargado de la administración municipal, tomando posesión en el mes de agosto del mismo año.

Al inicio de la administración del PRI, el Presidente Municipal tomó la decisión de cambiar todos los programas sociales existentes hasta ese momento y crear una

nueva estructura sistémica y operativa de los programas municipales enfocados a la política de Desarrollo Social en el ámbito municipal. No se procedió a realizar un diagnóstico social de las necesidades, ni a realizar una evaluación de los programas sociales implementados en años recientes, solamente se adoptaron acciones espejo del ámbito federal y estatal, bajo una retórica de apoyo a las familias de más bajos recursos.

Se implementaron 20 nuevos programas como parte de la Política de Desarrollo Social en la administración municipal, que ya fueron referidos en un apartado anterior, después de tres años de su implementación y funcionamiento los siguientes son los resultados con los que contamos hasta este momento<sup>117</sup>:

- Los recursos financieros destinados a los programas municipales como parte de la Política de Desarrollo Social fluctúan, pues muchas veces dependen de las necesidades que se van presentando a la propia administración municipal;
- Eso provoca que la periodicidad en la entrega de los apoyos o de las acciones está en función de la capacidad financiera de ese momento, por ejemplo los programas de apoyo directo como a las madres solteras y a estudiantes de bajos recursos en un principio se programó para que fueran bimestrales, posteriormente se pasó a trimestrales y actualmente el apoyo es semestral, aunque tienen más de seis meses sin pago alguno por retrasos en las participaciones federales;
- Al pedir información sobre el monto de los recursos destinados a los programas de apoyo directo se niega la información o se argumenta que se desconoce puesto que varían los apoyos en monto;
- De igual manera no se permite el acceso al padrón de beneficiarios, bajo el argumento de que es información confidencial y para uso exclusivo del Presidente Municipal;
- No se cuenta con una evaluación del área de Desarrollo Social sobre el impacto de los programas en las comunidades beneficiadas ni tampoco se

---

<sup>117</sup> Plan de Desarrollo Municipal de Atizapán de Zaragoza, Estado de México 2009-2012

ofrece reportes al Cabildo (principal órgano de gobierno) sobre el desempeño de las políticas sociales;

- La implementación de las Políticas de Desarrollo Social a nivel municipal no cuenta con el personal calificado para realizar inspecciones de campo ni tampoco para llevar a cabo monitoreo social para evaluar el desempeño de las políticas;
- No existen mecanismos institucionales que posibiliten la rendición de cuentas sobre el desempeño y uso de los recursos financieros y materiales enfocados a la Política de Desarrollo Social en el municipio;
- No existe información que corrobore la coordinación institucional entre los programas sociales llevados a cabo por el gobierno del estado y la administración municipal, ni en tipos de programas, ni en montos, ni en padrón de beneficiarios, ni tampoco en la evaluación de los mismos;
- Los apoyos vinculados a la Seguridad Alimentaria son insuficientes, en una revisión del monto que se hizo sobre una despensa entregada a una familia, el costo de la misma no supera los 50 pesos;
- No existe en la legislación local ninguna responsabilidad para con la debida transparencia en la proporción de la información requerida, pues no hay elementos sancionatorios para tal acción;
- Y finalmente, dado que el resultado electoral ahora en el 2012 no le fue favorable al PRI, seguramente se volverán a cambiar los programas de combate al rezago y el desarrollo social debido su insostenibilidad financiera.

#### **4.3. Evaluación de los Programas de Desarrollo Social en el Contexto Nacional (CONEVAL)**

Desde el momento de la expedición de la Ley para el Desarrollo Social el Estado mexicano en atención a sus atribuciones decidió de manera paralela a la creación del marco normativo y su andamiaje institucional que se encargara de las operatividad de los programas, una instancia que de manera autónoma e independiente posibilitará la evaluación del ejercicio, aplicación y desarrollo de la

Política de Desarrollo Social para tal efecto se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2006.

De acuerdo a la información proporcionada por el propio CONEVAL desde su creación existen al menos 550 evaluaciones a la implementación de la Política de Desarrollo Social en el país, y hasta la fecha actual se han realizado cuatro evaluaciones generales cuyos resultados se han publicado de manera exhaustiva en diversos medios de comunicación y se encuentran actualmente en la página de internet de la propia institución, aunado a que el resultado de las evaluaciones se entrega de manera oficial al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública y a las Secretarías de Estado que forman parte del Gabinete de Desarrollo Social, así como a los gobiernos de todas las Entidades Federativas.

Para el análisis de caso de la presente investigación, tomamos como referencia argumentativa el muestrario de resultados del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011, por obvias razones el más reciente. Que, a su vez, es un extraordinario insumo de información pues analiza el resultado de las políticas públicas enfocadas a la aplicación de la política de desarrollo social en los tres niveles de gobierno. Es importante resaltar que no es el propósito central de esta investigación evaluar la eficacia de la instrumentación de la política de desarrollo social que se aplica en todo el país, pero dado que nos abocaremos a una unidad específica municipal, el desarrollo de la misma no puede estar ajeno al desarrollo de todo el contexto nacional, por lo que de manera breve retomaremos solamente en este apartado el análisis de contexto nacional en el que se implementó la política social, y su vinculación con las políticas implementadas en el ámbito municipal y posteriormente concluir con unas recomendaciones de caso.

La evaluación del CONEVAL 2011, parte de un argumento central muy relevante: el entorno económico incide de manera central sobre el desempeño y eficacia de las políticas de Desarrollo Social y para el caso de México tenemos las siguientes incidencias que permearon el ámbito nacional desde el año 2008<sup>118</sup>:

---

<sup>118</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

- Crisis económica internacional que se gesta desde finales del 2007 pero que se acentúa en los años 2008 y 2009;
- Volatilidad en los precios internacional de los alimentos que se han suscitado desde el año 2007, por diversos factores entre ellos y tal vez el más importante el cambio climático;
- El desempeño económico de la economía mexicana de largo plazo, que ha sido por decir los menos mediocre;
- La tasa de desocupación a partir del año 2007 fue creciente, hasta llegar a su cresta máxima en el año 2009 con 6.2% de desocupación;
- El valor de la canasta alimentaria rural a pesos corrientes pasó de \$492.64 pesos mensuales per cápita en enero de 2005 a \$755.73 mensuales en diciembre del 2011, mientras que en las zonas urbanas pasó de \$711.46 mensuales per cápita en el mismo periodo a \$1,067.23 pesos en diciembre del 2001.
- No sólo la crisis financiera coyuntural o el incremento en el precio de los alimentos han sido los responsables de que el ingreso real no sea mayor en México (y de que la pobreza sea elevada), también lo es el lento crecimiento económico de largo plazo;

Después de exponer el contexto general en el que se desarrolló la política de Desarrollo Social en el país en términos generales, ahora abordamos la evaluación específica de los programas sociales que forman parte de la política pública gubernamental<sup>119</sup>:

- El poder adquisitivo de los ingresos laborales de las familias mexicanas se vio afectado por al menos dos eventos económicos: el incremento en los precios de los alimentos y la crisis financiera que tuvo un efecto negativo sobre el mercado laboral del país. La falta de crecimiento económico en el largo plazo ha influido también en el desempeño de salarios, empleos e

---

<sup>119</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

ingresos. La reducción del poder adquisitivo del ingreso tiene repercusiones importantes sobre el desarrollo social de la población, especialmente sobre la pobreza.

- La población en situación de pobreza ascendió a 46.2% en 2010, lo que representa 52 millones de personas. En comparación con 2008, existió un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó ligeramente de 2.7 a 2.5.
- La pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008- 2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.
- El incremento del número de personas en situación de pobreza estuvo relacionado con el crecimiento de la población que carece de acceso a la alimentación, la cual aumentó en 4.2 millones entre 2008 y 2010, así como a la reducción del ingreso real de los hogares, especialmente en las áreas urbanas. Lo anterior se ve reflejado en la ampliación en el número de personas con ingresos menores, tanto a la línea de bienestar como a la línea de bienestar mínimo (4.8 millones de personas con un ingreso inferior a la primera línea, así como de 3.4 millones de personas con un ingreso inferior a la segunda).
- El efecto de esta crisis financiera ha sido mayor en las zonas urbanas del país, al estar más expuestas a los mercados internacionales, especialmente al norteamericano. Lo que se refleja en el importante incremento de la pobreza en las entidades del norte del país.

- En términos de cohesión social, la razón del ingreso total entre el décimo y el primer decil<sup>120</sup> disminuyó de 27.3 a 25.2. Respecto a los grupos vulnerables, 45.7 por ciento de los adultos mayores se encontraba en condición de pobreza en 2010, 0.7 por ciento más que en 2008. La población menor de 18 años en situación de pobreza ascendía a 53.8 en 2010, 0.3 por ciento más que en 2008. Lo anterior muestra que la población menor de 18 años es más sensible a la incidencia de pobreza en el país.
- Por su parte, 77.8 por ciento de quienes residen en las Zonas de Atención Prioritaria se encuentran en condición de pobreza, esto corresponde a 13.6 millones de personas; 2.5 por ciento más respecto a 2008.
- La proporción de indígenas en condición de pobreza ascendía a 79.3 por ciento en 2010; 3.4 por ciento más que en 2008.

#### **4.4. Transversalidad de la Evaluación de los Programas Sociales: Nacional versus Municipal.**

- ✓ En 2010 existían 273 Programas y Acciones federales de desarrollo social. Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 se incrementó 11 por ciento el número de instrumentos de política pública y el presupuesto aumentó 42 por ciento lo que contribuyó a tener mayor dispersión de programas y acciones<sup>121</sup>.
- ✓ Debido a que no hay suficiente información sistematizada accesible sobre programas de gobiernos locales, el análisis no se puede profundizar como se esperaba pero; éste apunta a que hay un gran número de Programas y Acciones de desarrollo social (se han generado recientemente muchos de

---

<sup>120</sup> En estadística descriptiva, el concepto **decil** refiere a cada uno de los 9 valores que dividen un juego de datos (clasificados con una relación de orden) en diez partes iguales, y de manera que cada parte representa un décimo de la población. En resumen, los deciles son cada uno de los nueve valores que dividen un conjunto de datos en diez grupos con iguales efectivos.

<sup>121</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

estos) y se identifica una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales. Por estas razones, se considera que si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.

- ✓ No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.
- ✓ Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado (el gasto se dirige hacia la población en pobreza). La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en el año 2006<sup>122</sup>. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad de algunos instrumentos de transferencias y, por el otro, por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto y que es regresivo).
- ✓ Las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- ✓ Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son el de Desarrollo Humano Oportunidades e IMSS-Oportunidades, mientras que los más

---

<sup>122</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas.

- ✓ Estos últimos son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México. La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.
- ✓ Finalmente, aunque existen varias entidades federativas que han iniciado procesos de evaluación como son el Distrito Federal, el Estado de México, Chiapas, Jalisco, Yucatán, entre otros, pero es necesario un avance mucho mayor de los gobiernos locales en el proceso de evaluación y transparencia equiparable al del Gobierno Federal.

#### **4.5. Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública.**

En plena concordancia con los resultados de la evaluación realizada a la Política de Desarrollo Social por parte del CONEVAL en el país en lo general y el análisis de caso que presentamos en esta investigación en lo particular, se coincide en la fundamental respecto del papel de contexto que posibilita u obstruye el desempeño de las políticas públicas enfocadas a tal rubro, sería un exceso decir que el combate a la desigualdad y a la marginación social ha sido un fracaso en el país en los últimos años pero tampoco podemos decir que ha sido un proceso exitoso o que exista la expectativa positiva de que las bases estructurales y programáticas estén sentadas para mejorar los resultados en el mediano o largo plazo.

La verdad es que, y lo muestra el CONEVAL de manera muy clara, los pobres aumentan, la capacidad de adquisición de las familias disminuye y el rezago social no se modifica en sus manifestaciones estructurales, tenemos un número de pobres cada vez mayor, aún cuando existe un enorme caudal de recursos

financieros y materiales que se destinan a su combate y peor aún, cuando año con año se crean nuevos programas en los tres niveles de gobierno que pretenden justificar los gastos.

Es claro que hemos llegado al momento de develar algunos prejuicios argumentativos que muestran en la retórica oficial lugares comunes que debemos superar para salir de estos círculos viciosos y perversos que encubren la ineficiencia, la corrupción y la arbitrariedad en el manejo y uso de estos programas. En primer lugar, para combatir la pobreza se necesita más que dinero, y más que un universo difuso de programas o de que todos los órdenes de gobierno le “echen montón”.

Se necesitan de evaluaciones objetivas que conlleven a nuevas decisiones para que se acompañen con una sola encomienda, superar los enormes atavismos que tenemos como país y como autoridades públicas en materia de políticas aplicadas al desarrollo social.

Para el caso que nos atañe, que es la evaluación de los Programas de Desarrollo Social en el Municipio de Atizapán de Zaragoza expresó a continuación mi recomendación de política pública:

- Ampliar el universo de la investigación con el objetivo de medir la eficacia de las políticas municipales en el rubro del Desarrollo Social, para tomar una decisión sustantiva sobre su desempeño y su perspectiva;
- Que para el caso del municipio Atizapán de Zaragoza del Estado de México, me lleva a concluir proponer una modificación al marco normativo de la Política de Desarrollo Social a nivel Constitucional y en consecuencia a sus leyes reglamentarias para prohibir la implementación, el desarrollo o la aplicación de cualquier política pública de Desarrollo Social a los Municipios del país excepto aquella relacionada con la infraestructura social para dejar dicha responsabilidad a su orden de gobierno superior;
- Enfocar las responsabilidades en materia social a los municipios únicamente al rubro de la infraestructura social: mejoramientos de escuelas, de calles, deportivos, centros de salud, dispensarios médicos.

- Concentrarse en el fortalecimiento de la evaluación del desempeño de las políticas de Desarrollo Social a nivel de las entidades federativa;
- Ampliar las responsabilidades públicas y sancionatorias en materia de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos por parte de las entidades federativas y los municipios en materia de gasto;
- Crear las instancias de evaluación de las políticas de Desarrollo Social en las entidades federativas con un perfil institucional de independencia, autonomía y rendición de cuentas a toda la sociedad, en el que participen las Universidades, Centros de Investigación, Organismos No Gubernamentales, Sociedad Civil Organizada, etc.

Es necesario crear nuevos derroteros institucionales para combatir el rezago y la marginación social, y para ello hay que aprender de las experiencias recientes, no todo lo hecho está mal, pero tampoco está para regocijarnos, hay que empezar por la base, y eso nos obliga a repensar en el marco de acción de las autoridades municipales y dotarles únicamente de universos de acción más específico para dejar las responsabilidades operativas a quienes tienen más recursos financieros, materiales y humanos para cumplir tal responsabilidad, y hacer más eficiente el uso de los recursos financieros al rubro social.

## **CONCLUSIONES GENERALES.**

Probablemente desde la consolidación del Estado nacional como tal en nuestro país, podríamos decir que después del primer tercio del siglo XX, una de las acciones del Estado mexicano que decidió emprender de manera institucional y sistemática es el combate a la desigualdad y la marginación social como acción de gobierno en cada una de sus ámbitos de competencia, los discursos grandilocuentes e incluso dramáticos sobre las diversas manifestaciones de la pobreza en México han sido profusas y sin sello exclusivo de partido político, sin embargo hoy después de la primera década del siglo XXI, tal vez sea excesivo decir que seguimos igual o peor, pero sin duda los avances en la materia son magros frente a la enorme cantidad de recursos destinados para tal efecto.

Aún cuando existen enormes y diversas instancias de gobierno en los ámbitos gubernamentales respectivos, y la utilización de los recursos para tal fin ha sido cuantiosos, el resultado del combate a la pobreza es a decir de los propios organismos tanto nacionales como internacionales muy deficiente, incluso después de la crisis financiera internacional del año 2009, México fue el país de América Latina que mayor número de pobres sumó en términos absolutos y relativos a dicho sector, y en los diversos instrumentos de medición México es hoy un país generador de riqueza de manera desigual y su inercia es inversamente proporcional a la búsqueda de la equidad, sus ricos son hoy más ricos y sus pobres son más y su poder adquisitivo menor.

Hoy en pleno siglo XXI y después de años de opulencia económica derivado de los enormes excedentes financieros que se han tenido por diferentes vías, y el crecimiento exponencial en los últimos años en el presupuesto destinado al desarrollo social, podemos inferir de manera objetiva que las diferentes Políticas Públicas destinadas al desarrollo social al menos en el nivel inferior de gobierno, esto es de los municipios, exige de nuevos replanteamientos a partir de nuevos paradigmas de gestión o administración pública.

De manera inconexa, descoordinada y en algunos casos incluso perniciosa, todos los niveles de gobierno destinan recursos al desarrollo social sin evaluaciones

generales objetivas, que marquen derroteros o correcciones institucionales para mejorar la eficiencia y eficacia de las Políticas Públicas destinadas a cumplir un objetivo estructural central para el desarrollo del país en su conjunto.

Y para el caso que nos ocupa, los municipios ejercen recursos y programas al desarrollo social sin bártulos precisos que indiquen una ruta crítica en plena consonancia con sus referentes institucionales superiores, cada quién hace lo que puede, cómo puede y a ver si se puede, y en tres años la historia vuelve a comenzar. Nadie garantiza continuidad en la aplicación de las Políticas Públicas destinadas al desarrollo social y de igual manera, la transparencia y la rendición de cuentas al respecto es nula, nadie sabe qué se hizo, cómo se hizo y para qué se hizo, en los municipios la utilización de los recursos al desarrollo social es un extraordinario caldo de cultivo para la corrupción y la construcción de redes clientelares sin el menor atisbo de responsabilidad al desarrollo y bienestar social.

Es preciso, como lo indicó el presente estudio de investigación iniciar al menos con una división del trabajo en materia de Políticas Públicas destinadas al desarrollo social, dado que no cuenta con las herramientas metodológicas, administrativas ni profesionales los municipios deberían de estar exentos de instrumentar políticas de desarrollo social de índole asistencial y mejor enfocar sus recursos y sus Políticas Públicas al desarrollo de la infraestructura social, que contribuyen en algunas casos de manera más eficiente al abatimiento de los contextos sociales generadores de pobreza y marginación social.

La búsqueda del bienestar social por parte de las administraciones municipales debe superar los atavismos de la asistencia social patrimonialista y enfocarse de manera más concreta y objetiva al mejoramiento de las condiciones materiales en la que se desenvuelve la vida cotidiana de sus ciudadanos, en los ámbitos escolares, de esparcimiento, de cultura, de alumbrado, relleno de barrancas, etc. Y no distraer recursos para fines más elusivos, abstractos e incluso discrecionales que no contribuyen al mejoramiento del bienestar social y dejar esas tareas para su orden jerárquico superior y buscar una mejor coordinación para ese fin como única premisa del desarrollo social asistencial.

Sin embargo, conocer la elaboración, aplicación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas como instrumento de gobierno municipal por sí mismo genera la posibilidad de tener una mayor eficiencia y eficacia municipal y que la intervención del estado y la Federación sea más de apoyo que para decidir sobre las políticas del municipio. Trabajar basándose en la eficacia de las Políticas Públicas significa una mayor coherencia en el ejercicio público pues, cuando no hay una intención explícita de gobernar por políticas, es frecuente encontrar casos en los que una política bloquea u obstaculiza otra anteriormente implementada y no se cumplen los objetivos inicialmente planteados.

Las políticas públicas favorecen a la Administración Pública en los siguientes aspectos:

1. No incurrir en duplicidades funcionales
2. Puntualizar la responsabilidad directiva y operativa
3. Atender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectoria y tipos de respuesta dada
4. Identificar los ámbitos de responsabilidad institucional
5. Localizar los actores de los problemas públicos
6. Conocer los sitios de las decisiones gubernamentales
7. Distinguir la articulación diferenciada de la toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno
8. Generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas
9. Distinguir las etapas de pre decisión y pos decisión.

Es claro que para el municipio los planes siguen viéndose como requisitos impuestos por el gobierno federal y estatal, y sólo en pocas ocasiones como herramientas para el trabajo municipal; no obstante, las experiencias de planeación participativa se ha incrementado en las ciudades medias e incluso algunos planes municipales responden a las necesidades de desarrollo e incorporan aspectos regionales, pero aún hace falta en la generalidad de los municipios conciliar la implementación con lo expresado en los planes y programas.

En general se requieren cambios que mitiguen la tensión entre la unidad federal y los desequilibrios de la diversidad estatal y municipal, ya que en esencia no son términos opuestos, pues la unidad se opone a la desunión y la diversidad a la homogeneidad; asimismo es preciso intensificar la coordinación de relaciones interinstitucionales y privilegiar el necesario diálogo, la cooperación y la interacción entre los niveles gobiernos, basándose siempre en la conciencia de la interdependencia e igualmente debe considerarse, en medio de la complejidad, el ámbito de lo colectivo con el fin de instrumentar políticas públicas desde esa perspectiva, tomando en cuenta lo factible dentro de lo deseable.

.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. Porrúa, México, 1996.
2. ---- *Problemas políticos y agenda de gobierno*. Porrúa, México, 1996.
3. ---- *La hechura de las políticas*. Porrúa, México, 1996.
4. ---- *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, México, 1992.
5. Aguirre Leal, Enrique. *Políticas públicas para el desarrollo político de México: las nuevas paradojas del Estado*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998.
6. Arzaluz, Socorro, Tonatihu Guillén y Pablo Rojo, *Gobierno local efectivo; experiencias concretas del ámbito local mexicano*. CIDE/SEGOB/COLEF/Premio Gobierno y Gestión Local, México, 2008.
7. Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE, México, 1998.
8. Birkland Thomas, *An Introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*, 3a ed. 2010, Librería del Congreso de los E.U.A.
9. Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (coord.) *Gerencia Pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE- Porrúa, México, 2000.
10. Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente*, INAP, México, 1995.
11. Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
12. Dye Thomas, *Understanding Public Policy*, Tenth Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2002
13. Galeana, Patricia (comp.) *México y sus constituciones: AGN- FCE*, México, 1998.
14. Gaebler, Ted y Osborne, David. *Un nuevo modelo de gobierno*. Gernika, México, 1994.

15. García del Castillo, Rodolfo. *Políticas públicas y Desarrollo Municipal*. CIDE, México, 1999.
16. --- *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE- Porrúa, México, 1999.
17. Becker Gary, "Human Capital and Poverty Alleviation", HRO Working Papers, No. 52 Washington D.C. The World Bank, 1964.
18. Giddens, Anthony, *La tercera vía*, Taurus, Londres, 1998.
19. Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa, México, 1999.
20. Grindle, Merilee S, ed. (1997) "Introduction" en Merilee Grindle. *Getting good government; capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press, E.U.A.
21. Harold D. Lasswell y Daniel Lerner, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford University Press, Palo Alto, California, 1951.
22. Hood, Christopher y Jackson, Michael. *La argumentación administrativa*. CNCPyAP - Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE, México, 1997.
23. Jenkins, William, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Londres 1978.
24. Kauffer Michel, Edith F. *Las Políticas Públicas y algunos apuntes generales*. Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación.
25. Majone Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE- CNCPyAP, México, 1996.
26. March James G y Olsen Johan P. *El redescubrimiento de las instituciones*. CNCPyAP, UAS, FCE, México, 1997.
27. Martínez Almazán, Raúl, *La Reorganización Territorial del Ayuntamiento Rural, Plaza y Valdés, México, 2001*.
28. Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*. INAP- CONACYT, México, 1985.

29. Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo. (coord.) *Políticas públicas y desarrollo municipal*. Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, México. (s.f.)
30. McCool Daniel C, *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an Anthology*, Prentice Hall, New Jersey, 1995.
31. Mejía Lira, José. *Problemática y desarrollo municipal*. Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, México, 1994.
32. Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, México, 1998.
33. Meny, Yves y Thoening, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona, 1992.
34. Merino Huerta, Mauricio (Coord.) *Cambio político y gobernabilidad*. CNCPyAP, CONACYT, México, 1992.
35. Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario*. Océano, México, 1995.
36. North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. México, 1993.
37. Olavarria Gambi, Mauricio, *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo No.11 diciembre del 2007*.
38. Olmedo Carranza, Raúl. *Diccionario práctico de la Administración Pública municipal*. Comuna, México, 1998.
39. Ordoñez, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*. SEDESOL/UNAM, México, 2002.
40. Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. FCE, México, 1984.
41. Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. INAP, CONACYT, México, 1984.
42. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México
43. Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

44. Rivero, Melesio, "Políticas sociales desde los espacios municipales". En Carlos Arteaga y Silvia Solís (coord.) *La política social en la transición*. Escuela de Trabajo Social/ Plaza y Valdés, México, 2001.
45. Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. UIA, Plaza y Valdés, México, 1998.
46. Sánchez, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. Academia Jalisciense de Ciencias/ Plaza y Valdés. México, 2008.
47. Sánchez, Antonio y Ma. Luisa García, *Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social*. Ponencia del V congreso IGLOM; los retos de la democracia local (5 y 6 octubre). IGLOM. México, 2007.
48. Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
49. Torres, Gabriel, "El futuro de la política social municipal", en: Enrique Valencia (coord.) *Crisis económica, pobreza y política social*. Universidad de Guadalajara. México, 1995.
50. Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. IAPEM- UAEM, México, 1998.
51. Villoria Mendieta, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. INAP, Madrid, 1996.
52. Wright, S. Deil. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. CNCPyAP, UAC, FCE, México, 1997.
53. Yehezkel Dror. Salir del paso ¿ciencia o inercia? En: Luis Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas Públicas*.
54. Ziccardi, Alicia, *Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo*. Ponencia del primer congreso nacional de políticas sociales Universidad de Quilmes. Argentina, 2002, 30 y 31 mayo.
55. Ziccardi, Alicia y Carlos Martínez, "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales" en Alicia Ziccardi y Rolando

Cordera (coord.) Las políticas sociales de México al fin del milenio, descentralización, diseño y gestión. Miguel Ángel Porrúa/UNAM. México,1998.

## Hemerografía

1. Alonso, Guillermo, “Elementos para el análisis de capacidades estatales” en: *Guillermo Alonso (edit) Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros Editora, 2007, pp.70-77.
2. Buendía Vázquez, Alejandro. “Políticas públicas, enfoques y perspectivas”. En: *Políticas Públicas: actualidad y perspectiva*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Núm. 35, jul-sep de 1997, pp.42-58.
3. Cabrero, Enrique (1998) “La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional” en *Enrique Cabrero (coord.) Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*. México. CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp.39-45.
4. Cabrero, Enrique (2004) “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar” en *Alicia Ziccardi (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México. UNAM/INDESOL/COMECOSO, pp. 296-306.
5. Cabrero Mendoza, Enrique (2004) “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?” en: *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, núm. 3 II semestre. México. CIDE. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de México (2004).
6. Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas”. En: *Gestión y política pública*, Vol. II. Núm. 1, CIDE, México, ene-jun de 1993, pp 83-100.
7. Carney Stephen y Min Bahadur Bista, “Analysing capacity in a ministry of education; a case from Nepal”. *Journal of education for international development*. Septiembre 2007. Disponible en: [www.equip123.net](http://www.equip123.net). pp 97-125.

8. Carrasco Rosalba; Tarriba, Gabriel; del Val, Enrique. "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional". En: *Diálogo y Debate*, Núm. 4, México, 1997, pp 61-84.
9. Cordera, Rolando (2007) "Mercado y equidad: de la crisis del estado a la política social", en: Rolando Cordera y Carlos J. Cabrera (coord.) *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México. UNAM/Facultad de Economía, pp. 25-38.
10. Cunnil Grau, Nuria. *La reinención de los servicios sociales en América Latina*, en: Seminario internacional "reforma gerencial del Estado" Brasil, 17 y 18 de noviembre de 1998.
11. "Desarrollo Humano para Vivir Mejor". Informe de Actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2010. [www.undp.org](http://www.undp.org)
12. La situación Demográfica de México 2011. Consejo Nacional de Población, p. 15: Características Socio demográficas por Región. Disponible en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
13. Gómez Verónica, Gildardo. "El sistema federal mexicano y la vigilancia del régimen constitucional". En *Diálogo y Debate*, Núm. 4, México, 1997, pp 25-31.
14. Guerrero Orozco, Omar. "El Management público: una torre de Babel". En: *Convergencia*, No. 17, sep-dic., 1996, pp 1-36.
- 15.---- "Política, policy pública y Administración Pública". En: *Estudios Políticos, cuarta época*, No. 1, oct-dic, 1993, pp 87-106.
16. Hernández, Daniel, Mónica Orozco y Sirenia Vázquez (2007) "Métodos de focalización en la política social en México" en *Revista Economía Mexicana*. Vol. XVII, núm. 1 primer semestre 2008. México. CIDE, pp. 101-137.
17. Hilderbrand, Mary y Merilee Grindle (1994) *Building sustainable capacity: challenges for the public sector*. Harvard Institute for International Development, pp. 8-76.
18. Informe sobre el Desarrollo Humano 2010. "La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [www.undp.org](http://www.undp.org)

19. Isuani, Fernando, *Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas. IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Agosto, 2007. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar>. pp. 1-19.*
20. Jiménez Guzmán, Rodolfo y Bailleres Huelguera, Enrique. "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas, ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?" En: *Políticas públicas: actualidad y perspectiva*, IAPEM, Núm. 35, jul-sep de 1997, pp 120-130.
21. Klisberg, Bernardo. "Seis tesis no convencionales sobre participación". En: *Prospectiva, Agrupación Política Nueva*, Año 4, Núm. 13, julio de 1999, pp. 5-28.
22. Lizárraga Gaudry, Ignacio M. "Municipio y políticas públicas". En: *Políticas públicas: actualidad y perspectiva*, IAPEM, Núm. 35, jul-sep de 1997, pp 3-13.
23. López Cruz, Ángel. "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal". En: *Prospectiva, Agrupación Política Nueva*, Año 3, Núm. 10, julio de 1998, pp. 28-36.
24. Mangones, Kathy, "Alternative food aid strategies and local capacity building in Haiti" en: Ian Smillie. *Patronage or Partnership; local capacity building in humanitarian crises*. International Development Research Center, 2001, pp. 3-19.
25. Marroquín Pineda, José Manuel. "Análisis del programa para un nuevo federalismo", en: *Diálogo y Debate*, Núm. 4, México, 1997, pp. 156.
26. Pontifes, Arturo. "Administraciones estatales: elementos para la actualización de su estudio". En: *Prospectiva, Agrupación Política Nueva*. Año 3, Núm. 10, Julio de 1998, pp. 317.
27. Uvalle Berrones, Ricardo. "Políticas públicas: actualidad y perspectiva", en: *Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Núm. 35, jul-sep de 1997, pp. 37-66.

#### **Fuentes electrónicas.**

1. Arellano, David, "El municipio y las políticas sociales". Cuadernos de debates. México. CIDE. [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx) 2000, pp.1-28.
2. Cámara de Diputados, 2012. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
3. Cepal 2010, La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Basilea. [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
5. Choritz, Samuel (2002) Literature review of evaluative evidence on the three drivers of effective development: ownership, policy and capacity development. [www.undp.org/eo/documents/DER/Literature\\_Review.doc](http://www.undp.org/eo/documents/DER/Literature_Review.doc) (consultado el 18 de Julio de 2009).
6. CONEVAL (2007), Informe ejecutivo de pobreza en México 2007. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/contenido/info\\_public/1778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/1778.pdf). (consultado el 13 de agosto de 2009).
7. Diario Oficial de la Federación, 29 de abril, 1933. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).
8. Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero. 1976. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)
9. Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero, 1983. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)
10. Gobierno del Estado de México, 2012, [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)
11. H. Ayuntamiento Atizapán de Zaragoza, [www.atizapan.gob.mx](http://www.atizapan.gob.mx)
12. H. Ayuntamiento de Guadalajara. Plan municipal de desarrollo de Guadalajara 2007-2009. Disponible en [www.guadalajara.gob.mx](http://www.guadalajara.gob.mx) (consultado el 16 de agosto de 2009).
13. H. Ayuntamiento de Guadalajara. Plan operativo anual 2009. Disponible en [www.guadalajara.gob.mx](http://www.guadalajara.gob.mx) (consultado el 15 de agosto de 2009).
14. H. Ayuntamiento de Tlaquepaque. Plan municipal de desarrollo de Tlaquepaque 2007-2009. Disponible en [www.tlaquepaque.gob.mx](http://www.tlaquepaque.gob.mx) (consultado el 16 de agosto de 2009).
15. H. Ayuntamiento de Tonalá. Plan municipal de desarrollo 2007-2009. Disponible en: [www.tonala.gob.mx](http://www.tonala.gob.mx) (consultado el 17 de agosto de 2009).
16. H. Ayuntamiento de Zapopan. Plan municipal de desarrollo 2007-2009. Disponible en: [www.zapopan.gob.mx](http://www.zapopan.gob.mx) (consultado el 17 de agosto de 2009).

- 17.H. Ayuntamiento de Zapopan. Plan operativo anual 2009. Disponible en [www.zapopan.gob.mx](http://www.zapopan.gob.mx) (consultado el 15 de agosto de 2009).
- 18.Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 19.Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación 2004, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)
- 20.Ley de Desarrollo Social del Estado de México, [www.Docs.mexico.justia.com](http://www.Docs.mexico.justia.com)
- 21.Ley General de Desarrollo Social. <http://www.diputados.gob.mx/textos/politicassocial.pdf>. Consultado el 01 de Julio 2008, pp 753-784.
- 22.Lusthaus, Charles, Marie-Helene Adrien y Mark Perstinger (1999) "Capacitydevelopment: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation". *Universalía Occasional Paper* No. 35. Septiembre. Disponible en [www.universalia.com/files/occas35.pdf](http://www.universalia.com/files/occas35.pdf), pp 1-19.
- 23.Michilof, Serge (2007) Review of technical assistance and capacity building in Afghanistan. Disponible en [www.cdc-crdb.gov.kh](http://www.cdc-crdb.gov.kh). (consultado el 12 de agosto de 2009), pp. 19-28.
- 24.Monografía de la SEDESOL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- 25.Ospina B. Sonia, *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública. 2002, Octubre, Lisboa, Portugal. Disponible en: [www.geolatina.net](http://www.geolatina.net)
- 26.Repetto, Fabian, *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003, 28-31 Octubre. Disponible en: [www.minproteccionsocial.gov.com](http://www.minproteccionsocial.gov.com).
- 27.Rodríguez-Gustá, Ana L, *Capacidades estatales; reflexiones en torno a un programa de investigación*. IX Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública. Madrid, España 2004, 2-5 Noviembre. [www.ij.derecho.ucr.ac.cr](http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr).
- 28.Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

29. Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México,  
[www.edomex.gob.mx/sedesem](http://www.edomex.gob.mx/sedesem)
30. World Bank (2005) Capacity building in Africa: An IEG Evaluation of World Bank Support. Disponible en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)