



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO.**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

**“LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE  
TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO (2009-2012).”**

**TESIS.**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA.  
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).**

**PRESENTA:**

**ERNESTO GONZÁLEZ MERCADO.**

**DIRECTOR: MTRO. HUMBERTO POLO MARTÍNEZ.**



**CIUDAD UNIVERSITARIA.**

**ENERO 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.

## DEDICATORIAS.

*A mi **mamá Alejandra.***

*Por su apoyo y paciencia, pero sobre todo por su invaluable cariño. Con toda la gratitud y afecto del más pequeño de tus hijos.*

*A mi **papá Reyes.***

*Por sus sabios consejos, apoyo incondicional, cariño y sus ganas de salir adelante. Te quiero, respeto y admiro.*

*A mis **hermanos: Alejandra, Mauricio, Hugo, Lorena y Beto.***

*Que con la ventaja temporal que la vida les dio, son el claro ejemplo y la guía de lo que quiero y espero de la vida. Gracias por su apoyo.*

## **AGRADECIMIENTOS.**

A mi director de tesis, el **Mtro. Humberto Polo Martínez**, que conocí como alumno y respeté sus conocimientos y trayectoria laboral, fui su adjunto y admiré su pasión por el municipio y la pulcritud con la que guía su vida; hoy, agradezco infinitamente su amistad e invaluable orientación y consejo en el desarrollo de éste proyecto.

A mis sinodales: **Mtro. Sergio Ballesteros Mesa, Mtro. Jorge Ulises Corona Ramírez, Lic. Emigdio Ruíz Cervantes y Dr. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños**, que complementaron el contenido de ésta tesis, con sus valiosos comentarios y sugerencias.

A nuestra **Máxima Casa de Estudios** y a la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**, por el privilegio de adquirir una formación académica de excelencia.

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
1. Planteamiento del problema	1
2. Objetivo, eje motivacional y delimitación del objeto de estudio de la investigación	3
3. Hipótesis y contribuciones de la investigación	4
4. Estructura de la investigación	5
<b>I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS PLANEACIÓN, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Del crecimiento económico al desarrollo social</b>	<b>9</b>
1.1.1. La historia del debate crecimiento – desarrollo	10
1.1.2. El desarrollo como agente potenciador de las capacidades humanas	14
1.1.3. El desarrollo social	15
<b>1.2. Significado del término planeación</b>	<b>16</b>
1.2.1. La planeación y sus principios	17
1.2.1.1. La previsión como cimiento de la planeación	17
1.2.1.2. La racionalidad administrativa de la planeación	18
1.2.2. La planeación y la administración pública	19
1.2.3. La metodología de la planeación prospectiva	25
<b>1.3. Planeación y políticas públicas para el desarrollo social</b>	<b>28</b>
1.3.1. Conceptos generales	28
1.3.2. La construcción de las políticas públicas	30'
1.3.3. Implementación de las políticas públicas	32
<b>1.4. La política social y su incidencia en el desarrollo social</b>	<b>33</b>
1.4.1. Definición y responsabilidades	33
1.4.2. Principios y condiciones	34
1.4.3. La política social y su relación con otras políticas públicas	38

---

<b>II. REFERENTE GLOBAL E HISTÓRICO DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>40</b>
<b>2.1. Del Estado vertical al Estado horizontal</b>	<b>40</b>
2.1.1. La necesidad histórica del centralismo y la crisis descentralizadora	41
2.1.2. El centralismo	42
2.1.3. La crisis del centralismo y la descentralización como necesidad estructural.	44
2.1.4. La descentralización, la desconcentración y la delegación	45
2.1.5. El cambio de paradigma al Neoliberalismo	46
<b>2.2. La focalización histórica de la política social en México</b>	<b>48</b>
2.2.1. La constitución de la política social postrevolucionaria. (1917-1940)	49
2.2.2. La articulación entre la política social y el modelo de sustitución de importaciones. (1940-1982)	51
2.2.3. La crisis de la articulación entre la política social y la industrialización. (1982-1988)	56
2.2.4. Cambio en el paradigma del bienestar. (1989-2005)	58
<b>2.3. Marco Normativo de la Planeación en el Municipio de Tlalnepantla de Baz</b>	<b>60</b>
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	61
2.3.2. Ley de Planeación	61
2.3.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	63
2.3.4. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios	64
2.3.5. Ley Orgánica Municipal del Estado de México	66
<b>2.4. Mecanismos para la planeación municipal</b>	<b>67</b>
2.4.1. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México	67
2.4.2. Convenio de Desarrollo Social	69
2.4.3. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.	69
2.4.4. Convenio de Colaboración Estado-Municipio	70

<b>III. LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>72</b>
<b>3.1. La planeación nacional y estatal de la política social</b>	<b>72</b>
3.1.1. La planeación nacional de la política social	72
3.1.1.1. Programas federales de desarrollo social	73
3.1.2. La planeación de la política social en el Estado de México	76
3.1.2.1. Vinculación entre el PND 2006–2012 y el PDEM 2005–2011	77
3.1.2.2. Programas estatales de desarrollo social	78
<b>3.2. La planeación de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México</b>	<b>80</b>
3.2.1. Perfil Municipal	80
3.2.1.1. Límites y Colindancias	81
3.2.1.2. Extensión	82
3.2.2. El Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz	83
<b>3.3. Forma y fondo de la gestión de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz</b>	<b>88</b>
3.3.1. La forma	88
3.3.1.1. Estructura orgánica y atribuciones	88
3.3.1.1.1. El Instituto Municipal de la Mujer	91
3.3.1.1.2. El Instituto de Atención a la Juventud	92
3.3.1.2. Contenido y forma de implementar los programas sociales en el Municipio de Tlalnepantla de Baz	92
3.3.1.2.1. La gestión municipal de los programas sociales federales	94
3.3.1.2.1.1. Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP)	94
3.3.1.2.1.1.1. Dinámica Operativa	95
3.3.1.2.1.2. Programa Hábitat	96
3.3.1.2.1.2.1. Dinámica Operativa	97
3.3.1.2.2. La gestión de los programas municipales	98

3.3.1.2.2.1	El diseño de los programas municipales	98
3.3.1.2.2.2.	Dinámica operativa	103
3.3.1.3.	La participación ciudadana en los programas sociales municipales	105
3.3.1.3.1.	La participación ciudadana como institución	105
3.3.1.3.2.	Los mecanismos y formas de participación ciudadana en el Municipio de Tlalnepantla de Baz	107
3.3.2.	El fondo	108
3.3.2.1	Estructura interna de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano	108
3.3.2.2.	Los cotos de poder	111
3.3.2.3.	El sindicalismo municipal	111
3.3.2.4.	La capacidad institucional	114
3.3.2.5.	La designación de proveedores de bienes y servicios	115
3.3.2.6.	Los límites de la participación ciudadana en los programas sociales municipales	116
<b>IV. MODELO ALTERNATIVO PARA LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL</b>		<b>119</b>
<b>4.1.</b>	<b>El carácter relativo de la pobreza, exclusión social y su incidencia en el diseño e implementación de la política social en México.</b>	<b>119</b>
4.1.1.	El carácter relativo de la pobreza.	121
4.1.2.	Pobreza y exclusión social.	124
4.1.3.	La pobreza y su incidencia en la política social.	125
<b>4.2.</b>	<b>Modelo propositivo para la planeación de la política social municipal.</b>	<b>129</b>
4.2.1	Propuesta de cambios conceptuales	130
4.2.1.1.	El cambio a la planeación de aprendizaje social	130
4.2.1.2.	El diseño de una política social integral municipal	132
4.2.2.	Propuesta del cambio de paradigmas	133

**LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ,  
ESTADO DE MÉXICO (2009–2012).”**

---

4.2.2.1.	El desarrollo de la capacidad institucional y la estructura administrativa municipal	133
4.2.3.	Propuesta de actuación, para mejorar la gestión de la política social municipal.	135
<b>CONCLUSIONES.</b>		<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>		<b>141</b>

## INTRODUCCIÓN

Entre las obligaciones de un profesional de la Administración Pública que se desempeña en algún cargo en el orden municipal, es el de analizar los cambios que durante la temporalidad de cada periodo gubernamental, afectan la configuración de su estructura administrativa y las formas o mecanismos que se adoptan para generar confianza en la población, logrando con ello, su participación en la toma de decisiones y los programas y actividades que se desprenden de la planeación de cada política pública.

El manejo de situaciones reales o prácticas que se dan en la vida cotidiana, que requieren tomar decisiones y desarrollar actividades en diferentes tópicos, representa una gran oportunidad para establecer un vínculo entre los conocimientos teóricos adquiridos durante la formación académica y la capacidad y habilidad para dar respuesta a situaciones o problemas concretos y complejos, que requieren una constante búsqueda y adaptación de propuestas y alternativas.

La literatura sobre la administración pública municipal<sup>1</sup>, considera al municipio como un espacio de gobierno en contacto directo con la población, lo cual le permite obtener información privilegiada y de primera instancia, sobre los problemas y las necesidades sociales, lo cual representa una oportunidad para tomar cada petición, necesidad o demanda, y transformarla a través de la planeación de sus políticas en obras y servicios públicos, programas y actividades. Sin embargo, esta condición en general no se cumple.

### 1.- Planteamiento del problema.

Considero que las demandas sociales es el *continuum* de los problemas que provienen de la conjugación de múltiples racionalidades sobre temas específicos, que requieren soluciones creativas y flexibles que permitan a través de acciones

---

<sup>1</sup> Por ejemplo: *La administración estatal y municipal de México*, de Martínez Cabañas, Gustavo. Ed. INAP, México, 1981 y *Derecho municipal*, de Quintana Roldán, Carlos F., Ed. Porrúa, 7ª Edición, México, 2003.

planificadas a mediano y largo plazos, proponer beneficios reales para la población y generar con ello confianza en el gobierno, reflejada en participación ciudadana.

Actualmente, mostrar la importancia de la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas, particularmente de la política social, nos lleva a utilizar un cliché gastado. No obstante, las cosas importantes son las que fácilmente se olvidan, de ahí que vale la pena insistir en la participación como la forma de identificar las necesidades y demandas sociales, para proponer diversas soluciones. De esta forma, la antigua idea de que la gente debe ser el punto de partida, el centro y el fin de cada intervención para el desarrollo es todavía vigente. Esto es quizá uno de los puntos clave para entender porque la verticalidad de los proyectos formulados por gobiernos o instituciones de desarrollo fracasaron.

El desarrollo social en México es sensible, toda vez que somos un país de profundas desigualdades y con elevados niveles de pobreza y subdesarrollo en diversas regiones del territorio nacional. Esta situación de desigualdad y exclusión, combinada con las secuelas sociales resultantes de las crisis económicas propiciaron el deterioro del tejido social, manifestado en desconfianza y la apatía en la participación ciudadana.

El panorama nacional de la planeación de la política social, durante las últimas décadas estuvo focalizada en la ejecución de programas sociales federales encaminados a la reducción de la pobreza, particularmente de la pobreza extrema; al respecto se destinaron grandes cantidades de recursos económicos, se elaboraron y adecuaron diversos planes de desarrollo para articular y estructurar la forma en que se desarrollarán cada uno de los programas y acciones en materia, de un periodo de gobierno determinado; por su parte, la planeación municipal buscó la forma de adecuar sus líneas de acción, para integrarse a dichos planes y programas, y así, cumplir con sus reglas de operación y utilizar los recursos provenientes de dichos programas federales, desatendiendo la acción propia y distintiva de cada mandato en materia de desarrollo social.

La planeación de la política social municipal, derivada del Sistema de Planeación Democrática Municipal, parte de los sondeos que las autoridades electas realizaron durante su campaña en las comunidades del municipio, tomando a las necesidades del momento como compromisos de gobierno. En otras ocasiones, los presidentes municipales y funcionarios hacen recorridos en las comunidades para conocer de cerca la problemática del municipio o de algunas de sus colonias.

Dichas fórmulas son convenientes, si se tiene de antemano el conocimiento de cuál será la capacidad presupuestal e institucional que prevalecerá en los 3 años que dure su periodo; sin embargo, la dependencia presupuestal con la Federación y el desconocimiento de la capacidad institucional, aunado a los paradigmas que encierra la administración, hacen que los compromisos se vuelvan promesas incumplidas en la mayoría de los casos, y se tiene que optar por elaborar programas y actividades alternas, para salir del paso en donde el descontento y desconfianza social queda al manifiesto con la escasa participación ciudadana y el rechazo de los programas y actividades de gobierno.

## **2.- Objetivo, eje motivacional y delimitación del objeto de estudio de la investigación.**

Ésta investigación tiene como propósito mostrar, en primer lugar, el grado de aplicación y adecuación que tienen los conceptos de planeación, políticas públicas y política social, durante la gestión de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz del 2009 al 2012; en segundo lugar, analizar la forma en la que se materializan dichas políticas a través de la implementación de los programas sociales y el fondo que le imprime un sello distintivo y paradigmático a las actividades cotidianas, mismo que no está regulado por ley ni se encuentra registrado en algún manual de operación y procedimientos, pero que cada servidor público municipal lo conoce y sabe de su existencia, porque en la mayoría de los casos condiciona su labor, como son los cotos de poder, el sindicalismo municipal y la capacidad institucional entre otros.

El eje motivacional se desprende del ojo crítico, el conocimiento académico, el trabajo profesional y la experiencia adquirida durante 4 años en el cargo de Coordinador de Programas Municipales de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Social del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México; pero sobre todo, se debe al interés por aportar experiencias debidamente fundamentadas en la teoría y en el marco legal vigente.

De esta forma, al centrar el análisis de la planeación de la política social en el ámbito municipal a través de la gestión de los programas sociales, la capacidad institucional y los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, permite delimitar el objeto de estudio de la presente investigación.

### **3.- Hipótesis y contribuciones de la investigación.**

En el municipio de Tlalnepantla de Baz, así como en muchos municipios, la planeación de la política social, consiste en primer lugar, en adecuar tanto las líneas de acción, como organizar las estructuras de recepción y ejecución de los recursos y acciones provenientes de los programas federales, sometiéndose a lineamientos verticales dictaminados por las reglas de operación de dichos programas; en segundo lugar, dicha planeación se encuentra orientada por los compromisos político – electorales que, en la mayoría de los casos superan las capacidades municipales tanto programáticas como presupuestales, pero sobre todo, superan las capacidades institucionales, ya sea de personal, de mobiliario, de espacios, de insumos y de medios de transporte, entre otras; situaciones que operativamente se contraponen, encerrando en sí mismas una serie de paradigmas que atrofian la eficacia y eficiencia de la actividad gubernamental y no responde a los criterios prospectivos y racionales de la planeación, ni a los postulados teóricos sobre la forma de diseñar e implementar la política social.

Al mostrar una radiografía crítica de la forma y el fondo de materializar la planeación de la política social del municipio en cuestión, a través de la

implementación de los programas sociales, la investigación pretende aportar situaciones reales, en las que se vincula y confronta el conocimiento teórico, adquirido en la formación profesional, con las múltiples actividades que se desarrollan cotidianamente en la administración municipal; conocimientos que en numerosas ocasiones fundamentan, estructuran y soportan el ¿por qué? de muchas actividades y procesos; y en otras más, su aplicación forzada y sin el debido conocimiento de causa, entorpece y reduce la eficiencia de los resultados; por tal motivo, la aportación del presente trabajo de investigación, parte del supuesto de que el conocimiento teórico, no es suficiente para comprender y hacer propuestas alternativas, para superar los problemas, deficiencias y errores existentes en la administración pública municipal, si no se tiene la experiencia laboral adecuada.

#### **4.- Estructura de la investigación.**

El trabajo de investigación se muestra en cuatro capítulos y cada uno de ellos en diversos subcapítulos y puntos específicos de análisis. El capitulado guarda una relación lógica deductiva, relacionada con el objeto de estudio, hasta llegar al apartado de las propuestas y conclusiones.

En el primer capítulo se establece un estado del arte de la línea central de la investigación: la planeación de la política social, con la finalidad de mostrar el aspecto teórico-conceptual, donde se conceptualiza la planeación, el desarrollo social, la política social y las políticas públicas, palabras clave que servirán durante al análisis del fondo y la forma en la que se planeó e implementó la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz del 2009 al 2012 y que considero que puede ser un reflejo de lo que sucede en algunos municipios del país con características similares.

Se abordan las relaciones entre desarrollo y población, a través de la política social. Así mismo, se detallan los principios, la tipología, el concepto y la forma en la que se interrelaciona la planeación con la administración pública cuando de

desarrollo social se trata, revisando algunas interpretaciones, que nos permitan acercarnos a una definición de la política pública acorde a los objetivos de investigación; por último, se muestra la noción de política social, sus responsabilidades, sus principios y su relación con otras políticas públicas, con la finalidad de establecer el reto social, político y administrativo que representa su planeación y la implementación de los programas de desarrollo social que de dicha política emanan.

El desarrollo del segundo capítulo, inicia realizando una remembranza analítica de las diversas construcciones históricas que adoptó la interacción del gobierno y la sociedad a través la forma de planear la prestación de los servicios básicos como son la salud, educación, seguridad, etc., es decir, la planeación de la política social, para lo cual fue necesario remitirse al conjunto de transformaciones que tuvieron lugar a partir del final del feudalismo y los inicios del capitalismo, mismos que trazaron el surgimiento del Estado benefactor centralista, como la forma de conservar un todo nacional, hasta llegar al Estado neoliberal, en el que las necesidades cambiantes obligaron a plantear y replantear las estrategias del desarrollo y del combate a la pobreza, con el adelgazamiento de la Administración Pública, la tendencia descentralizadora y desconcentradora de sus instituciones y la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones a través de la participación ciudadana.

Dentro del mismo capítulo, se describen y analizan algunas de las herramientas y estrategias utilizadas en México, para focalizar la planeación de la política social, para lo cual, se presentan cuatro puntos cronológicos de análisis que marcaron cambios importantes en la idea, diseño, planeación e implementación de la política social en México. Finalmente, se revisa el marco normativo en materia de planeación; la cual, abarca desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, etcétera, hasta la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; mostrando esquemáticamente la referencia que hace cada uno de sus artículos a la participación del municipio en materia de planeación y al establecimiento de los instrumentos de participación democrática.

En el capítulo tercero, se contextualiza a la planeación de la política social del Municipio de Tlalnepantla de Baz en el ámbito federal y estatal, particularizando en los puntos de similitud, coordinación y adaptación de la forma de percibir el desarrollo social, pero sobre todo, de la forma de materializar dichas percepciones a través de la planeación e implementación de los programas sociales.

Así mismo, se analizará la forma y el fondo de planear y gestionar la política social municipal; particularmente a través de los programas sociales que implementa la Dirección General de Desarrollo Social a través de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano del Municipio de Tlalnepantla de Baz; partiendo del perfil municipal, seguido del análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 y un comparativo entre los planes de desarrollo de los 3 ámbitos de gobierno en materia de desarrollo social. Por último, se desarrolla una radiografía sobre la gestión de la política social desde la estructura, organización, distribución de responsabilidades y el contenido e implementación de los programas sociales.

En el cuarto capítulo, se aborda en primer instancia, el tema de la pobreza en México, dilucidando algunos de sus conceptos fundamentales que, ayudan a entender su carácter valorativo y relativo, así mismo, dicho concepto se complementa con el de la exclusión social con el propósito de conocer algunas de las causas del deterioro en la calidad de vida de una población determinada y finalmente, se analiza la forma en la que se han definido ciertos indicadores que reflejaran la magnitud y la evolución de la pobreza y que sirvieran de referencia para diagnosticar sus orígenes y como una herramienta para diseñar las políticas públicas.

En la parte final, se plantea una propuesta para la gestión de la política social municipal, partiendo del análisis expuesto en los capítulos anteriores, sobre las implicaciones que presenta la gestión de la política social y su conjugación con los principios de la planeación y la adaptación de algunos conceptos utilizados desde la teoría del desarrollo, de la organización y la ciencia política, con el propósito de mostrar alternativas conceptuales, de cambio de paradigmas y de actuación,

desde la administración pública municipal para promover el desarrollo social comunitario.

## I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS PLANEACIÓN, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL.

*"El conocimiento, en la mayoría de los que lo cultivan, es una especie de moneda, que se estima en mucho, pero que sólo contribuye a nuestro bienestar en la medida en que se comunica. Si al hombre sabio se le priva del placer de ser escuchado, el conocimiento no significará nada para él."*

**Jean Jacques Rousseau.**

El presente capítulo muestra un telón de fondo teórico-conceptual, al desarrollo del trabajo de investigación sobre la *“Planeación de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México (2009-2012)”*. Por tal motivo, en el desarrollo de cada uno de los apartados del mismo, se conceptualiza la planeación, el desarrollo social y la política social, palabras clave que servirán de fundamento al análisis del fondo y la forma en la que se planea e implementa la política social en dicha entidad municipal y que puede ser un reflejo de los que sucede en los municipios del país.

### **1.1. Del crecimiento económico al desarrollo social.**

En el fondo teórico de los conceptos planeación, desarrollo social y política social está el proceso de transformación de la idea o noción del crecimiento al desarrollo; por lo tanto las interrogantes: *¿Crecimiento infinito?, ¿Crecimiento sin desarrollo?, ¿Crecimiento vs desarrollo? o ¿Crecimiento para el desarrollo?*, son simples frases que alternadas, contrapuestas o equiparadas, formaron, forman y formarán parte importante de los ideales que determinan la toma de decisiones de los gobernantes, al generar planes, programas y proyectos para conseguir dichos fines, que en la mayoría de los casos se vuelven medios temporales o ensayos de prueba y error, provocando diversas incógnitas históricas, acerca de la orientación que deberán tener las políticas dirigidas a los distintos sectores que componen el entramado social en cada periodo de gobierno.

En breve, se analizará la forma en la que el concepto de crecimiento económico, dio lugar al de desarrollo económico y social, o simplemente desarrollo, que incorporó los aspectos sociales y políticos. Así mismo, se aborda la forma en la que comenzaron a adquirir relieve las preocupaciones por las relaciones entre desarrollo y población, a través de la política social.

### **1.1.1. La historia del debate crecimiento vs desarrollo.**

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial adquirió prioridad el interés por promover el “crecimiento económico” de las naciones afectadas por el conflicto, en especial de Europa, pero también de la gran masa de países de lo que se llamaría el tercer mundo o subdesarrollados. Inicialmente, tuvo prioridad la reconstrucción de las economías europeas, devastadas o seriamente afectadas por la guerra. Para ello, los aliados acordaron llevar adelante el Plan Marshall, que contó con el respaldo financiero de Estados Unidos. En los países de América Latina, que se habían visto afectados por los cierres de los mercados europeos a raíz de la guerra, cobró fuerza la exigencia de un trato similar, y se planteó la urgencia de llevar adelante un plan que ayudara a promover el crecimiento económico. Si bien estas presiones no se concretaron de la misma manera que en Europa, “la Organización de las Naciones Unidas estableció una agencia especial: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para realizar estudios acerca de las características de las economías regionales y plantear sugerencias para que los gobiernos llevaran adelante políticas orientadas al cambio y el mejoramiento económico.”<sup>2</sup>

Estos procesos posicionaron el problema del crecimiento económico en un lugar destacado en la discusión política y académica de la época. Rápidamente se generalizó el uso del término, aunque también las observaciones sobre su pertinencia. Dado que crecimiento parecía tener una connotación casi exclusivamente económica, muy pronto empezaron a considerarse también los

---

<sup>2</sup> Hoselitz, B. F., compilador; “Teorías del crecimiento económico”, Herrero Hermanos, México, 1964; D. F. p. 34

aspectos sociales que se le asociaban, lo que contribuyó a su pronta sustitución por el término desarrollo, de cobertura más amplia.

Al hablar de crecimiento económico se hacía referencia a la “necesidad de transformar a las economías nacionales, de suerte que en éstas pudiesen aumentar de manera sostenida: I) la actividad económica; II) la productividad; y III) la riqueza.”<sup>3</sup> El supuesto fue que al revitalizarse o ampliarse la actividad económica aumentarían también la inversión y las fuentes de empleo e introduciendo tecnologías capaces de mejorar la productividad, se incrementaría la riqueza, con consecuencias positivas sobre el nivel de los salarios y, por lo tanto, sobre el bienestar general de la población. En la medida en que se lograra que estos procesos se articularan en la forma de un círculo virtuoso de retroalimentación positiva constante, los países alcanzarían el pleno desarrollo económico.

En relación con los aspectos sociales, este esquema confiere un papel estratégico a la educación: “la introducción de nuevas tecnologías supone a la vez que existe un cierto nivel de desarrollo educativo, al que se le reconocen no sólo bondades en el ámbito de la actividad laboral, sino también en relación con la salud, la libertad individual y, más ampliamente, con los valores ligados al respeto de la dignidad humana.”<sup>4</sup> En este contexto, “crecimiento económico” se refiere principalmente a las actividades económicas y sólo secundariamente –por las derivaciones implícitas en la Teoría del Crecimiento– a los aspectos sociales.

“De esta manera, el problema del crecimiento económico fue también, e indisolublemente, un problema político, social y moral. Seguir restringiendo el tema del crecimiento a los aspectos económicos –o centrar principalmente en ellos la atención– carecía, pues, de sentido.”<sup>5</sup> Ya desde principios de los cincuenta las

---

<sup>3</sup> Meadows, Dennis L. et al; Los límites del crecimiento, Fondo de Cultura Económica, Colección “Popular”, México, D. F., 1972; p. 36

<sup>4</sup> Hirschman, A. O. La estrategia del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1957; p. 51

<sup>5</sup> Etzioni, A. y E. Etzioni; Los cambios sociales, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1989 p. 175

discusiones se refirieron a estos problemas, lo que llevó a poner creciente énfasis en los aspectos sociales del crecimiento. Rápidamente adquirió legitimidad el uso del término desarrollo, o desarrollo económico social, ya fuera como complemento de la noción de crecimiento económico o como su sustituto. En muchos medios políticos e intelectuales prácticamente dejó de hablarse de crecimiento económico para, en su lugar, referirse al desarrollo, sin más.

A escala internacional se dio un proceso semejante. Se empezó a prestar atención específica a los aspectos sociales, incluyendo aquí los psicosociales (sobre todo los motivacionales), los políticos, los administrativos, los culturales, entre otros; que no cubrían bien ni las viejas ni las nuevas terminologías. El resultado fue que “a lo largo de los sesenta fue común hablar de ‘desarrollo político’, ‘desarrollo social’, ‘desarrollo cultural’, etcétera, para referirse prácticamente a cualquier proceso de cambio.”<sup>6</sup>

Otro término que adquirió relevancia fue el de modernización, que coexistió con el de desarrollo, pese a algunas diferencias. Si crecimiento económico remitía directamente a la transformación de las actividades económicas, especialmente del sector secundario, modernización se refería más bien al conjunto de los llamados aspectos sociales y políticos, que podían experimentar transformaciones, incluso, sin que hubiera cambios en la estructura de las relaciones económicas; por ejemplo, mediante programas de salud o de educación adecuados se podían transformar tanto las condiciones de vida de la población como sus valores, actitudes y aspiraciones. “El término desarrollo se utilizó de manera comprehensiva, para incluir al conjunto de estos aspectos en un único todo. Estos usos no siempre se distinguían con claridad, lo que solía y suele ser fuente de confusiones.”<sup>7</sup>

“A partir de los ochenta ocurrieron cambios severos: como consecuencia de la crisis y de la pérdida de relevancia del papel atribuido al Estado se debilitaron los

---

<sup>6</sup> *Ibid.*; p. 179.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 180

esfuerzos por promover el desarrollo en las líneas de antaño.”<sup>8</sup> La preocupación fundamental de los gobiernos fue, primero, enfrentar las crisis económicas, y luego incorporarse a las nuevas dinámicas ligadas con la globalización. Con ello, el desarrollo de la industria nacional cedió su lugar a la inversión extranjera y a los servicios modernos, vinculados al mercado mundial. Las ideas de nación y de desarrollo nacional pasaron a segundo plano y se dejó gran parte del esfuerzo en manos de la sociedad y sus organizaciones. Se incrementó la presencia de las organizaciones civiles y de base, y se destacó, en primer lugar, la necesidad de preservar el ambiente, e inmediatamente después, la de desarrollar las capacidades de los individuos.

La manera en que estos cambios se expresaron en el plano de los conceptos es clara: entre el término de la Segunda Guerra Mundial y principios de los setenta, el concepto de crecimiento económico dio lugar al de desarrollo socioeconómico o simplemente, desarrollo y a la idea del desarrollo nacional. Después, ganó vigencia una concepción neoliberal que centró su tarea en la incorporación de las economías nacionales al mercado mundial y a las relaciones del contexto global, con la consecuencia de que se agravaron los problemas de pobreza y del medio ambiente. La reacción a estos procesos se expresó en las batallas por lograr un desarrollo sustentable y por prestar atención al desarrollo social. Del enunciado anterior resulta evidente la diferencia en los énfasis: “si *crecimiento* en principio tuvo una connotación estrechamente económica, *desarrollo* planteó la exigencia de trascender esos límites para incluir también los aspectos sociales, políticos y culturales.”<sup>9</sup> Tomados en conjunto, estos términos dan cuenta de un proceso que mantiene una identidad sustantiva: se trata, tanto del crecimiento de la economía como de la distribución del producto sobre la base de un criterio de justicia social y del aprovechamiento racional de los recursos.

---

<sup>8</sup>Cuellar Saavedra, Oscar. “Del crecimiento económico al desarrollo humano”. En Revista Sociológica, UAM, México, 2008; p. 17

<sup>9</sup>*Ibidem*, p. 18

Actualmente, de este conjunto de ideas queda en pie la distinción que muchas veces se hace entre crecimiento y desarrollo. Por el primero, se entiende una concepción conservadora que sólo se interesa por la economía y no por el bienestar de los seres humanos en su conjunto y que se caracteriza por el énfasis que pone en los indicadores puramente cuantitativos de un proceso que se considera mucho más complejo y tortuoso. A este concepto se le opone el de desarrollo, que es pensado como esencialmente cualitativo y preocupado por los aspectos sociales más que por los económicos; así como centrado en la igualdad antes que en el incremento del producto global. Debido a la importancia que tiene el concepto de desarrollo en la presente investigación, el siguiente subapartado esclarecerá detalladamente la acepción que se tiene de dicho concepto.

#### **1.1.2. El desarrollo como agente potenciador de las capacidades humanas.**

En casi todos sus usos, el desarrollo implica cambios favorables para el progreso; ya que “[...] desarrollo evoca metáforas naturales de crecimiento y evolución orgánica, pero si se utiliza como verbo desarrollar, se refiere a las actividades requeridas para convertir en realidad estos cambios; mientras que como adjetivo, "desarrollado" es inherentemente un juicio de valor, pues involucra un estándar con el que se comparan las cosas.”<sup>10</sup>

El término desarrollo, se concentra en fortalecer las capacidades de las personas para definir sus propias necesidades y fomentar esquemas de organización social capaz de plantear soluciones, “El desarrollo trata de fortalecer a las personas para que ellas mismas puedan generar cambios positivos a su forma de vida, y que de manera conjunta con la acción pública puedan trabajar para combatir la pobreza, opresión y discriminación, y potenciar las capacidades humanas ante las

---

<sup>10</sup> Gardner, Kati y David Lewis, “*Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*”, Estado de México, 2003, El Colegio Mexiquense, p. 15.

injusticias sociales y económicas.”<sup>11</sup> El desarrollo es por tanto un proceso que trata de transformar la vida de las personas y de las sociedades.

### 1.1.3. El desarrollo social.

Definir el concepto de desarrollo social, a pesar de lo relativo de las definiciones y lo complejo de sus mediciones, resulta útil en estudios comparados entre países, regiones, ciudades o grupos sociales; no sólo para mostrar diferencias, o para establecer un punto de referencia en las propuestas de política económica y social, sino como criterios en la asignación de recursos de inversión pública o de subsidios y ayudas.

Como ya se mencionó y para los fines que persigue la presente investigación, se entenderá al desarrollo social como un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. En este proceso, es decisivo el papel del gobierno como rector de la política social y de la activa participación; sin embargo, se deben hacer las siguientes consideraciones teóricas.

Para Amartya Sen, el desarrollo puede concebirse “[...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos.”<sup>12</sup> Esta percepción, llevó a otorgar una importancia fundamental al concepto de *desarrollo humano*, como un proceso paralelo y complementario al desarrollo social. El desarrollo humano “se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades.”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> May, Meter, “*Claves para diseñar opciones de políticas*” en Aguilar Villanueva, Luís, Problemas públicos y agenda de gobierno, 1ª reimpresión, México, DF. 2003; p. 45.

<sup>12</sup> Sen Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, México, 2000, p. 19.

<sup>13</sup> SEDESOL, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo*, p. 15.

Por otro lado, el enfoque de los derechos humanos se construyó como referente de la política social, en particular de aquellos que se definen como “los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.”<sup>14</sup> Como por ejemplo lo que sucede en algunos países latinoamericanos donde su Constitución Política declara al Estado Social

Entre los derechos sociales encontramos la seguridad social, el trabajo, la formación de sindicatos, la educación primaria y secundaria gratuita, un nivel de vida que garantice la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Si bien está dicho que el desarrollo social implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población, la tendencia de las últimas décadas fue la focalización de los programas sociales. Esta tendencia se definió con base en criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados. Este enfoque posiblemente provocó que el eje vertical de la planeación de los programas sociales, especialmente los nacionales, fuera la reducción de la pobreza, particularmente de la pobreza extrema, limitando los alcances de la política social de los gobiernos regionales o subnacionales y municipales.

## **1.2. Significado del término planeación.**

La línea de investigación del presente trabajo tiene como punto de partida a la planeación, entendida como un elemento de previsión y de racionalidad administrativa encaminada al desarrollo social en el ámbito municipal; en este sentido y de acuerdo a la secuencia lógica de la investigación, a continuación se detallan los principios, la tipología, el concepto y la forma en la que se interrelaciona la planeación con la Administración Pública cuando de desarrollo social se trata.

---

<sup>14</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. En: <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

### **1.2.1. La planeación y sus principios.**

Son múltiples los principios que le dan sentido a la planeación y su importancia o grado de aplicación se los da el contexto en el que se desarrolla, los objetivos que se persiguen y los recursos que se disponen; en este sentido, a continuación se puntualizan los principios de previsión como cimiento de la planeación y el de racionalidad como idea central, mismos que servirán de fundamento en la elaboración de los planes y programas de los tres órdenes de gobierno.

#### **1.2.1.1. La previsión como cimiento de la planeación.**

La palabra previsión (ver anticipadamente), implica la idea de anticipación de acontecimientos y situaciones futuras, que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual sería imposible hacer planes. Por ello la previsión es la base para la planeación del horizonte de corto, mediano y largo plazos.

Es la base necesaria para la planeación ya que fija objetivos y plantea la selección de cursos de acción. El principio de la previsión se da cuando un plan revela determinada consistencia que busca reducir al mínimo sus errores. Ello se logra cuando se basa en experiencias y estudios ex - ante. El cumplimiento de este principio despeja la proyección hacia el futuro. La previsión implica ver hacia el futuro y responde a la pregunta ¿qué puede hacerse en el tiempo? La previsión obliga a la integralidad de los componentes del todo, por lo tanto es el fundamento esencial de la planeación porque nos posiciona en el horizonte que pretendemos alcanzar, en la aspiración de un mejor escenario de vida con objetivos, metas y acciones cumplidos en el curso de la evolución social. La planeación nos indica las fortalezas y debilidades del ente planeado, así como las oportunidades y amenazas que enfrenta en el contexto de su entorno. Precisamente para superar adversidades y aprovechar las ventajas que ofrece el proceso de desarrollo, la planeación proyecta escenarios y determina cauces o alternativas a seguir.

En otras palabras podemos decir que la previsión es un iceberg y la planeación es la punta del iceberg, lo que se puede ver, dado que la previsión ocupa una visión

holística del futuro y la planeación la manera como conseguir ese futuro. Es decir, la previsión se constituye como la base de la planeación.

#### **1.2.1.2. La racionalidad administrativa de la planeación.**

Se puede afirmar que: “La esencia de la racionalidad consiste, en el establecimiento de objetivos deseados y la estructuración de los medios disponibles para su alcance.”<sup>15</sup> En otras palabras, es pretender algo claramente determinado que se ajuste a las necesidades de la comunidad y que con su logro incremente el bienestar de la misma; considerando los recursos limitados.

Al utilizar dicho concepto, es importante tener presente que la racionalidad no es, como tal, absoluta, sino relativa, de tal forma que la racionalidad de hoy puede ser la irracionalidad de mañana, lo racional de una sociedad puede ser lo irracional de otra, de acuerdo a su contexto sociocultural e histórico y a las condicionantes de su nivel de desarrollo o características de sus necesidades estructurales y coyunturales.

Por lo tanto, se entiende por racionalidad administrativa, la fijación de objetivos convenientes acordes al giro de la institución, así como el establecimiento de la atmósfera necesaria para su logro. Para este efecto la administración constituye un ciclo dividido en las bases de planeación-organización-dirección-ejecución y control. La racionalidad administrativa requiere para su funcionamiento estar equipada de un sistema de información completo y relevante, como fase previa a la planeación, que le permita la estructuración eficaz de cada una de las fases integrantes del proceso administrativo.

La idea central de la planeación por lo tanto, es la racionalidad, esto significa que entre la multitud de posibilidades de acción, es necesario elegir entre ellas las que sean más adecuadas para la realización de los valores finales; lo que implica seleccionar entre objetivos, procedimientos, programas, proyectos y actividades concretas, lo cual puede corresponder a prioridades sociales, económicas,

---

<sup>15</sup>Godelier, Maurice; “Racionalidad e Irracionalidad en la Economía”, Edit. Siglo XXI, p. 56

culturales, ambientales que, al fin de cuentas, es posible tratar de manera transversal.

Además de la previsión y la racionalidad como elementos fundamentales de la planeación, es necesario señalar que existen otros principios de suma importancia como son la universalidad y la unidad, lo que significa respectivamente que la planeación debe abarcar todas las fases del proceso económico y social; que para aprovechar al máximo los recursos con que se cuenta, los planes y programas deben elaborarse con base, tanto en análisis y diagnóstico del pasado y del presente, seleccionando las alternativas de acción; así mismo, todos los planes, programas y proyectos deben estar coordinados entre sí, con el objetivo de formar un todo orgánico y compatible.

Por último, la planeación debe cumplir con el principio de continuidad que se refiere a que la planeación es un proceso permanente, sistemático, interactivo y adaptativo, porque así lo es la necesidad de obtener el máximo rendimiento de recursos siempre escasos; lo que cambia es la forma de obtenerlos y el destino que se les dé. Cuando se cumple un plan y los programas que lo integran, debe estar ya preparado el siguiente, modificando o complementando al anterior, y así sucesivamente en el tiempo; por lo tanto la planeación debe ser una forma de vida y no una simple actitud sin consecuencias lógicas.

### **1.2.2. La planeación y la administración pública.**

Para este apartado de la investigación y teniendo en cuenta la basta literatura que sobre la planeación existe, se tomarán como principal referencia los estudios realizados por John Friedmann, principalmente en lo referente a la “planeación/planificación”<sup>16</sup> como forma de gestión y en la planeación desde la administración pública, destacando su propuesta conceptual para la planeación enfocada a lo social, reconocida como aquella que debe reflejar las necesidades

---

<sup>16</sup> En el presente trabajo de investigación, utilizaré indistintamente, y como sinónimos, los conceptos de planeación, utilizado en México, y planificación, utilizado en algunos países latinoamericanos, respetando los análisis y la terminología según el contexto.

colectivas y que debe también incluir espacios de responsabilidad, autoridad y control. Así mismo, se establece el uso de la metodología de la planeación prospectiva en el diseño de la planeación para el desarrollo social; es decir, la política social.

Según lo describe Friedmann,<sup>17</sup> la planificación es una forma de gestión científica que puede analizarse desde diferentes significados:

- 1) *Significado genérico de la palabra*: entendida como la planificación en torno al individuo que implica las limitaciones de sus intereses particulares, capacidades y facilidades, y varía en la medida en que éstas cambian y termina cuando sus intereses dejan de existir.
- 2) *Significado técnico del término*: utilizado por aquellos que abogan por una planificación de los asuntos públicos, donde el término ha adquirido el significado técnico que la ingeniería y la industria le han otorgado, este significado reconoce que la condición del éxito de la planificación se da con la creación de una estructura institucional que tenga poder de percepción (investigación), de memoria (archivo), de razonamiento (análisis) y de diseño (planificación).

Así mismo, Friedmann considera importante tres aspectos de la planificación:

- 1) La *dirección*, donde lo más destacado de sus acciones es el control de los medios y recursos;
- 2) La *administración* de la institución y el buen funcionamiento, y
- 3) La *operación* y el diseño de reglamentos y métodos técnicos para lograr los objetivos. Estas tres características de la planificación (directiva, administrativa general y operativa), los considera procesos individuales pero también como fases complementarias.

---

<sup>17</sup> Friedmann, John, *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*, Madrid, 2001: Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas), págs. 423 y 424.

Según el autor cualquiera de las tres características debe contemplar los siguientes pasos<sup>18</sup>: a) la definición del objetivo; b) la formulación de las políticas; c) la formulación de programas como guía para definir y ejecutar acciones y establecer la manera de evaluarlas. Además propone incluir las fases de investigación y la traducción de información científica en herramientas y normas para la construcción de un esquema lógico que contenga acciones coordinadas para delimitar las responsabilidades de todos los involucrados.

Existe una diferencia entre la administración que se refiere a la gestión de actividades y programas, donde su actividad principal es el mantenimiento lineal de un sistema y el integrar los cambios en el sistema, y la planificación que, por el contrario, se preocupa por los procesos de información del sistema y tiene como objetivo establecer una política en el gobierno.

Planificar implica, para Joan Subirats, “la capacidad de fijar objetivos en la acción de los poderes públicos, y al mismo tiempo la posibilidad de intervención en el proceso de decisión y de puesta en práctica de los entes administrativos inferiores.”<sup>19</sup> También planificar llegó a ser en algún momento, sinónimo de respuesta a los males endémicos de la administración pública, y ello se debió probablemente a la identificación que se produce normalmente entre la planificación y la racionalidad. El autor habla de un proceso planificado como aquel que es capaz de realizar una óptima distribución de los recursos con respecto a los objetivos previamente establecidos.

Desde la perspectiva de Friedmann la planificación tiene un componente técnico y otro político. Desde la **parte técnica** las actividades que realiza son: definir el problema de forma que pueda abordar de modo flexible la acción o la intervención política; establecer un modelo y analizar la situación con el propósito de intervenir con instrumentos de política concretos; diseñar soluciones potenciales en forma de política, planes de acción e innovaciones institucionales; procedimientos de

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, Págs. 426 y 427.

<sup>19</sup> Subirats, Joan, *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002, p. 36.

implantación y procedimientos de opinión y evaluación. Desde la parte técnica, la planeación intenta unir el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público, con los procesos de orientación social y con los procesos de transformación social. Y desde la *parte política*, la planificación intenta atender a los procesos burocráticos.

**Planificación técnica.**<sup>20</sup> La planificación implica la capacidad de los participantes de ganar una visión del futuro emergente para analizar correctamente los problemas que se han percibido, o bien desde el punto de vista de cambio para mejorar e identificar medios viables de acción en el presente y predecir y valorar las consecuencias probables de sus acciones.

**Planificación política.**<sup>21</sup> La planificación considerada como una alternativa a la política. Para ser efectiva, la planificación requiere un acuerdo público y debe contar con el apoyo de la comunidad, la planificación técnica tiene que involucrar a la gente, y para que funcione tiene que estar basada en el consenso social.

Planificar es un ejercicio sociopolítico de toma de decisiones, así lo define Alfonso Iracheta; para este autor, “la planificación se basa en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar; de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno; del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación; y de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas.”<sup>22</sup> Todo ello, ordenado bajo un método específico, se asienta y formaliza legalmente en documentos, denominados planes y programas.

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 142.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, págs. 124-132.

<sup>22</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso X., *Planeación y desarrollo; una visión de futuro. (Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México)*, México, 1997: Plaza y Valdés, p. 23

La planeación del desarrollo social es una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro. La planeación deriva de la política y es parte de la política, y consecuentemente, el grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento, es un asunto político.

Si la planeación es un componente de la política, definir las características que tienen las comunidades políticas, según Friedmann,<sup>23</sup> nos permite hacer la relación entre la planeación y la política. Para el autor las comunidades políticas tienen cuatro características:

- 1) Tienen una base territorial, donde los límites territoriales definen el alcance de la soberanía, definen los recursos naturales y el medio ambiente físico de la comunidad;
- 2) Disfrutan de una continuidad histórica, la continuidad histórica sugiere un pasado común y un destino compartido para el pueblo como responsable colectivo;
- 3) Se componen de miembros que son ciudadanos; la ciudadanía conlleva tanto derechos como obligaciones, inclusive la obligación de tomar parte activa en la vida de la comunidad política a través de acciones como hablar en la asamblea, manifestaciones públicas, el ejercicio del voto;
- 4) Son parte de un conjunto de comunidades entre las cuales se comparte la ciudadanía; la ciudadanía compartida implica que hay miembros de diferentes comunidades políticas simultáneamente, que van desde una escala de pueblos y barrios de ciudad hasta la comunidad emergente mundial. Finalmente, la Administración pública se ha ocupado más de las funciones de la planificación central, de las condiciones para el éxito y menos de la relación de la planificación con la política.

---

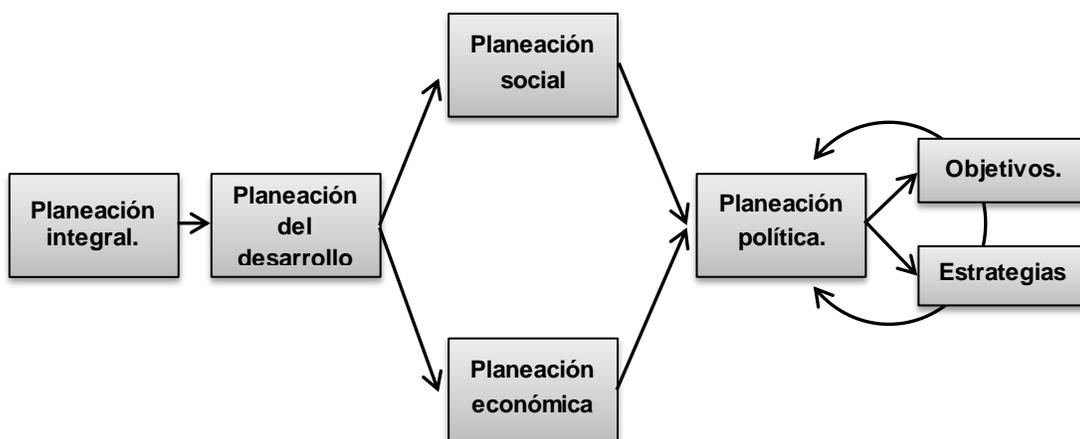
<sup>23</sup> Friedmann, J. Op. cit., p. 346.

La planeación política constituye una actividad que debiera abordarse en forma integrada y unitaria, reconociendo las múltiples interrelaciones que existen entre los procesos económicos, políticos, sociales y físicos.

En este sentido, Tomás Miklos,<sup>24</sup> afirma que la planeación puede subdividirse en sectores (agricultura, industria, bienestar social, comunicaciones y transportes, etc.) o con referencia a sus dimensiones de espacio (nacional, regional, estatal, municipal, urbano y rural) y tiempo (corto mediano y largo plazo).

Siguiendo al autor, puede decirse que dicha planeación forma parte de la planeación del desarrollo, al integrar la planeación social y la planeación de la economía. De igual manera, la planeación del desarrollo procede de y es determinada por la planeación integral, de carácter eminentemente holístico, tal como se presenta en la siguiente figura:

**Figura 1: De la planeación integral a la planeación**



Fuente: Miklos, Tomas, Op. cit., p. 41

<sup>24</sup> Miklos, Tomas, Coordinador et. al. Las Decisiones Políticas, De la Planeación a la Acción. Instituto Federal Electoral (IFE); México, 2001; Siglo Veintiuno Editores, p. 40

### 1.2.3. La metodología de la planeación prospectiva.

El futuro, genera incertidumbre y condiciona la mayoría de las veces, las acciones del hombre, en esa constante búsqueda de representar ese futuro como destino, como adivinación, como profecía o como porvenir. Sin embargo “[...] cuando se le concibe como ‘devenir’ es objeto del discurso de la acción. En este caso se habla de ‘estudios del futuro’, de ‘futurología’ o de ‘prospectiva’.”<sup>25</sup> Refiriendo a la prospectiva como la construcción de escenarios futuros pluridimensionales.

Si se parte de que la planeación “[...] es proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado”<sup>26</sup> con la asignación anticipada de recursos para el logro de fines determinados y objetivos previamente establecidos; puede decirse que es factible planear casi todas las actividades humanas.

Tanto en los gobiernos nacionales, subnacionales y municipales, la planeación debe ser producto de la racionalidad y por lo tanto, “[...] implica, también, el esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte, en los cambios coyunturales, la orientación y el ritmo de las variables socioeconómicas en aras de que prevalezca una mayor racionalidad social.”<sup>27</sup> Este enfoque concede a la planeación una connotación más amplia: la creación.

La prospectiva, considera el futuro como un espacio de múltiples escenarios futuros a vivir, trata de asignarles un grado de probabilidad de ocurrencia y de deseabilidad por lo que se puede entender ésta como un “mapa” y no como “brújula” ya que no indica un destino/futuro, sino que describe posibles destinos/futuros alternativos y los caminos a seguir para llegar a estos.

Queda claro que en la planeación prospectiva, la incertidumbre es el eje rector y por tal motivo, “se debe planear desde el futuro hacia el presente”;<sup>28</sup> considerando

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 7

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 9

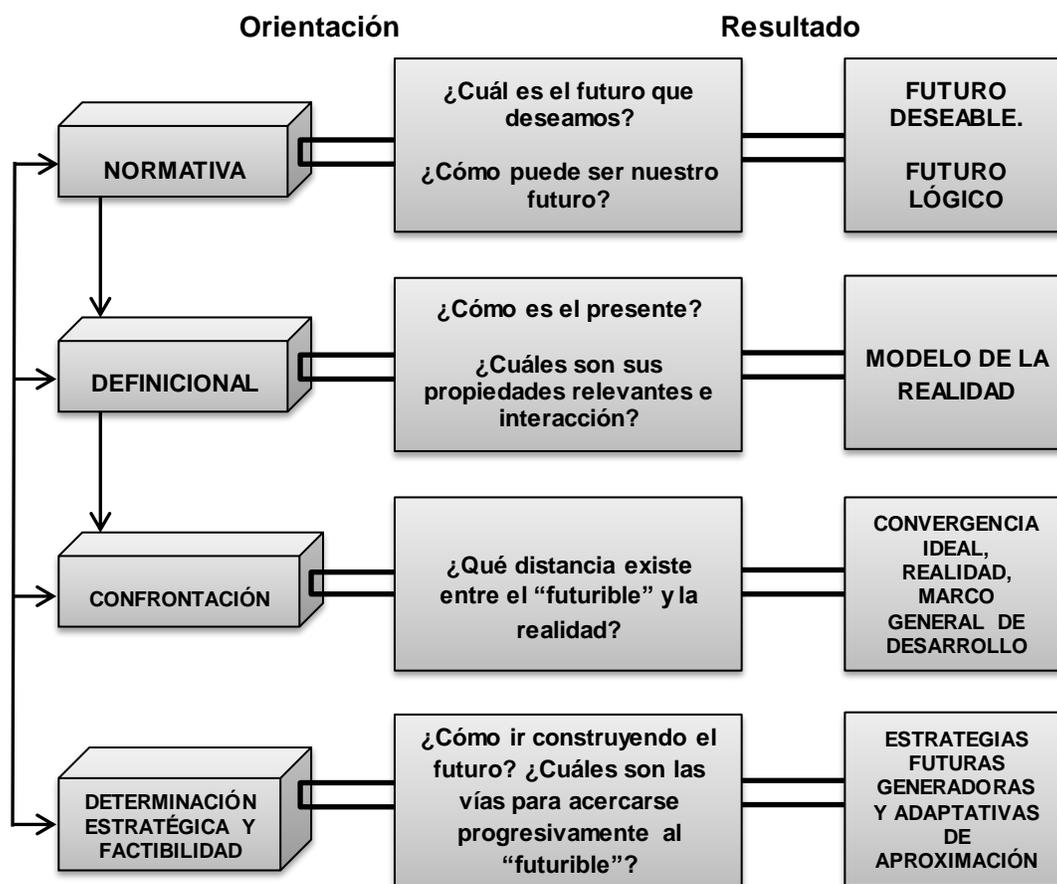
<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 13

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 31

que “el futuro es en parte previsible, y en parte diseñable y construible”<sup>29</sup>, la prospectiva puede definirse desde este punto de vista como “una tarea esencialmente interactiva, de extracción no sesgada y eficaz, de la opinión experta sobre el devenir de uno o más fenómenos complejos.”<sup>30</sup>

Para la aplicación de la metodología de la planeación prospectiva, se requiere la consideración de las siguientes etapas: normativa, definicional, confrontativa y determinativa, mismas que se observan en la figura 2.

**Figura 2: Metodología prospectiva.**



Fuente: Miklos, Tomas, Op. cit., p. 32

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 30

<sup>30</sup> *Ibídem.*

Como puede observarse, en primer lugar se deben determinar los futuros deseables y los probables, partiendo de un análisis del presente que muestra la realidad en cual se tomarán las decisiones; posteriormente, se contrasta lo que existe contra lo que se desea, para definir un marco de orientación global de las políticas y por último se definen los futuros posibles y se muestran las opciones de políticas concretas.

Este análisis nos permite establecer un marco de referencia que sustenta la relación entre la planeación y la política, por una parte, y la metodología de la planeación prospectiva, en la construcción de múltiples escenarios de futuros y alternativas para dar respuestas a una problemática social cambiante.

Las conceptualizaciones mostradas, además de ser una referencia conceptual fundamental para el presente trabajo de investigación, se muestran como parte de la inquietud personal por seguir un camino en la búsqueda de alternativas ideológicas y metodológicas para la planeación; por tal motivo cito lo siguiente: “El reto de futuro al que nos enfrentamos en estos momentos de cambio presididos por conceptos como el de globalización, al que nos aproxima la rápida evolución y desarrollo de las comunicaciones, es el de modificar una serie de actitudes que han ido evolucionando a lo largo del tiempo, desde el *‘Saber es Saber’* del siglo XVII al *‘Saber es Poder’* de los siglos XVIII y XIX, pasando por el *‘Saber es Hacer’* del XIX y XX, el *‘Saber es Tener’* de la segunda mitad del siglo XX, hasta llegar al *‘Saber es Administrar’* de finales del XX. El objetivo, en esta misma línea de evolución, es el de acercarnos de nuevo al *‘Saber es Saber’*, introduciendo un nuevo matiz, fruto de la experiencia adquirida a lo largo de estos años, que lo convierte en un *‘Saber es Comprender’* que constituye el reto y el objetivo al que debemos aproximarnos y hacer frente a lo largo de los próximos años.”<sup>31</sup>

Esta es la forma en la que la planeación se presenta como un instrumento para integrar, racionalizar y adecuar la toma de decisiones ante una demanda compleja y en constante cambio; dichas decisiones se concretan a través de las políticas

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 22.

públicas que, hasta ahora, normalmente se trazan de arriba abajo, en lugar de hacerlo de abajo hacia arriba pueden ir desde el orden nacional a los subnacionales, regionales, municipios o directamente a la población, de los estados a los municipios y a la población y las diseñadas y ejecutadas por los propios municipios. Su diseño, implementación y evaluación responde a una serie de principios, mecanismos y procedimientos específicos, mismos que se puntualizarán posteriormente.

### **1.3. Planeación y políticas públicas para el desarrollo social.**

El objeto de las políticas públicas no es solo resolver los problemas, sino también construir marcos de interpretación de la realidad y las causas de los problemas a resolver. La planeación es el ¿cómo? y la forma de materializar esa interpretación de la realidad a través de programas, proyectos y actividades. En este sentido, a continuación se revisarán algunas interpretaciones, que nos permitan acercarnos a una definición de la política pública acorde a los objetivos de investigación del presente trabajo; señalando la forma en la que se construyen y finalizando con las consideraciones que se deben tomar en cuenta para su implementación, a través de programas y proyectos.

#### **1.3.1. Conceptos generales.**

Luis Aguilar define la política pública como “la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. Una política es una declaración de intenciones, de metas y objetivos pero también es un comportamiento actual y una meta con su actual cumplimiento.”<sup>32</sup> Entre el extremo de un concepto de política como “declaración de intenciones” (anterior a toda acción) y el extremo del otro concepto de política como “declaración de resultados” (posterior a toda acción), este autor considera que es necesario reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, que son el conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados

---

<sup>32</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *La implementación de las políticas*, 3ª edición, México, 2000: Miguel Ángel Porrúa, págs. 15, 44, 58.

observables, este espacio intermedio del actuar en materia de desarrollo social municipal, puede entenderse como la planeación, la programación y la presupuestación de la política social. Por tal motivo, se puede establecer que una política pública es:<sup>33</sup>

- a) El diseño de una acción colectiva intencional,
- b) El curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones, y en consecuencia,
- c) Los hechos reales que la acción colectiva produce.

Una política es, por tanto, una decisión de la autoridad legítima, adoptada dentro de un marco de jurisdicción y conforme a procedimientos legales, la cual vincula a los ciudadanos y se expresa en varias formas: planes, leyes, actos administrativos, programas, estrategias y líneas de acción.

Así mismo, se puede entender a la política pública en función<sup>34</sup> de los ámbitos a los que se refiere. Por ejemplo, la política como etiqueta de un campo de actividad; la política que se refiere a una propuesta o perspectiva deseada; la política como medio para alcanzar fines; la política como sinónimo de las decisiones del gobierno; la política como una forma de materializar los planes a través de los programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo; la política también como resultado final, como *output*, como producto; o incluso política como *outcome*, como impacto sobre la realidad; la política como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos; la política como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad.

Los conceptos generales anteriormente descritos coinciden en la importancia de la implementación de la política, en su fase de diseño; sin embargo, en la forma de construir la política pública se debe considerar los recursos, los insumos, los

---

<sup>33</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, México, 1992: Miguel Ángel Porrúa, p. 26.

<sup>34</sup> Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, 1989: Ministerio para las Administraciones Públicas, págs. 40 y 41.

tiempos y los mecanismos para su materialización y operatividad a través de los programas y proyectos; lo cual será posible al aplicar los principios y la metodología de la planeación independientemente del ámbito de gobierno del que provengan las decisiones.

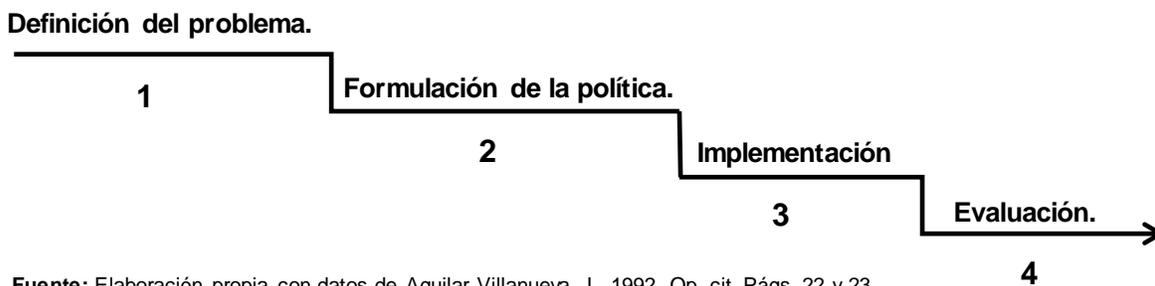
### **1.3.2. La construcción de políticas públicas.**

Algunos autores como Eugene Bardach, presentan estudios específicos sobre los pasos recomendados para la construcción de una política pública. En su definición, usa el término para referirse a las orientaciones o directrices de un gobierno respecto a un asunto para alcanzar un fin determinado, y enumera una secuencia de pasos para su análisis, los cuales se muestran en el siguiente esquema:



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: un manual para la práctica*, México, 1998; Miguel Ángel Porrúa y CIDE. Págs. 45-56.

Aguilar Villanueva, en cambio, establece que la literatura sobre políticas públicas se centra en el análisis de cuatro etapas del proceso de política pública tal como sigue:



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Aguilar Villanueva, L. 1992, Op. cit. Págs. 22 y 23.

Para Joan Subirats,<sup>35</sup> los objetivos de la política pública están definidos desde sus primeros pasos, aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales. Y su propuesta de esquema metodológico para el análisis de las políticas lo componen los siguientes pasos:

- 1.- Percepción y definición del problema.
- 2.- Intereses afectados.
- 3.- Grado de organización.
- 4.- Acceso a los canales representativos.
- 5.- Consecución del estatuto propio de “tema” a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos.
- 6.- Formulación de una solución o de una acción de respuesta.
- 7.- Establecimiento de objetivos y prioridades.
- 8.- Soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta.
- 9.- Implementación o puesta en práctica de esa política.
- 10.- Evaluación y control de los efectos producidos.
- 11.- Mantenimiento, revisión o terminación de esa política.

Los autores citados hablan de etapas, pero a nivel municipal, también existen actores, compromisos, restricciones, decisiones, desarrollo y resultados propios difíciles de encuadrar o fijar en alguna etapa. Por tal motivo, las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera son eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica municipal, las etapas pueden sobreponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, inclusive repetirse.

Se puede concluir que aunque existan diferencias entre los cortes analíticos y diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política pública coinciden en sostener que los elementos necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación de conflicto para

---

<sup>35</sup> Subirats, J. 1989, op. cit., págs. 42-44.

cuya modificación, se deben planean los programas y acciones que producirán ciertos resultados, más o menos, diferentes de los deseados en un ámbito de interacción Estado–sociedad.

### **1.3.3. Implementación de las políticas públicas**

La implementación o puesta en práctica de las políticas públicas es uno de los puntos críticos de la planeación. La implementación de las políticas entendida como la ejecución de una acción o como una declaración de intenciones y su posterior traslado a una actividad concreta, es el paso de la planificación *normativa* (lo que debería ser hecho) a la planificación *operacional* (lo que se hará) lo que suele ser un gran desafío. Una de las críticas que realiza Bruce Mitchel<sup>36</sup> en este ámbito, es que con frecuencia la política se queda en las buenas intenciones, planes, políticas, pero pocas veces se traducen en acciones prácticas, llegando al extremo de decir que las políticas, por sí mismas, tienen muy poco valor. Es decir que sin una adecuada planeación, todo se queda en palabras vacías. Por lo tanto, como las estrategias de políticas generan expectativas estas deben ser cumplidas y si no se cumplen, el descenso de la credibilidad puede impedir nuevas acciones.

La implementación de las políticas, aceptando el término como traducción del *implementation*, es la descripción de los detalles para la puesta en práctica de las políticas. Según Joan Subirats,<sup>37</sup> no se debe entender por implementación de la política el simple hecho de ejecutar un programa, ejecutar tiene unas connotaciones de automaticidad que no se acercan a la realidad de las políticas, la definición en el ámbito municipal tiene que ver más con los recursos disponibles, los tiempos de ejecución, los presupuestos calendarizados y la coordinación entre las áreas y los actores participantes. Es decir, cuenta mucho el resultado para los beneficiarios de la política pública pero más es el significado cuando se obtienen impactos en la felicidad comunitaria de ellos.

---

<sup>36</sup> Mitchel, Bruce, *La gestión de los recursos y del medio ambiente*, Madrid, 1999: MundiPrensa, p. 243.

<sup>37</sup> Subirats, J. Op. cit., págs. 101, 103-105, 119, 122.

#### **1.4. La política social y su incidencia en el desarrollo social.**

El objetivo de la política social es mitigar la pobreza, la desigualdad y la discriminación; lo cual no significa únicamente la falta de recursos para cubrir las necesidades materiales básicas; es también, como lo dicen Gardner y Lewis, “la ausencia del derecho de satisfacer el potencial individual, retener una identidad cultural o la libertad y la ausencia de los medios para generar ingresos.”<sup>38</sup> Por lo tanto, ampliar el objetivo a cuestiones no solamente monetarias implica un cambio en la perspectiva de abordar el problema y consecuentemente en las estrategias para el diseño de los programas sociales que busquen soluciones concretas.

En el presente subapartado se muestra la noción de política social con la que se desarrollarán los siguientes capítulos de éste trabajo de investigación; desde su definición, responsabilidades y principios hasta su relación con otras políticas públicas, con la finalidad de establecer el reto social, político y administrativo que representa su planeación y la implementación de los programas de desarrollo social que de dicha política proceden.

##### **1.4.1. Definición y responsabilidades.**

La política social, incide sobre la distribución de los recursos y por ello tiene un alto contenido ideológico, lo que explica en un determinado momento la existencia de diversas definiciones y valoraciones distintas sobre el alcance de y objetivos de los programas que de ella se derivan. La implementación de dichos programas se fundamenta en problemas y necesidades comunes a todo ser humano; sin embargo, todo sistema de bienestar refleja las características culturales y políticas de sus sociedades; en este sentido, la política social puede ser definida como:

---

<sup>38</sup> Gardner, Kati y David Lewis, *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*, Estado de México, 2003: El Colegio Mexiquense, p. 235.

“La intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general.”<sup>39</sup>

La política social tiene la responsabilidad hacia los sectores de escasos recursos de la población, por lo tanto es la superación de la pobreza lo que constituye un reto ético pero principalmente un reto político, que consiste en que el diseño de los programas deben tener un carácter integral y multidimensional, deben tener una visión de larga duración (a largo plazo), deben estar enfocados a romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza en los hogares estructuralmente afectados por ella, pero sin dejar de lado otros programas dedicados a enfrentar problemas temporales.

Las políticas sociales en este sentido tienen tres responsabilidades:<sup>40</sup>

- 1.- La creación de capital humano de la población en general, aunque su mayor responsabilidad debe ser aumentar la dotación de capital humano en los sectores de la población con más necesidades;
- 2.- La compensación social y la contribución a la integración de los individuos en la sociedad buscando el fomentar la cohesión social; y,
- 3.- Contribuir al desarrollo económico.

#### **1.4.2. Principios y condiciones.**

La política social debe influir sobre las personas con el fin de facilitar la convergencia entre sus intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad; para ello, se debe basar en seis condiciones: “la selectividad, la

---

<sup>39</sup> Montagut, Teresa; *Política Social: Una introducción*; Barcelona, 2008, págs. 22 y 23

<sup>40</sup> Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México. 2005: CEPAL y Siglo XXI Editores, págs. 9 y 44.

solidaridad, la eficiencia, la equidad, la transparencia y la participación.”<sup>41</sup>

La **selectividad o focalización**: es una condición para hacer más eficaz la universalidad, teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos. La selectividad es más importante cuando la pobreza está muy concentrada en grupos de población; por el contrario, cuando la pobreza es más generalizada, las políticas de carácter global o general resultan más idóneas.

Las políticas sociales suelen no llegar adecuadamente a los más pobres. Esto ha llevado a que se hable de un universalismo aparente o excluyente y se ponga énfasis en lograr la “universalidad de la satisfacción”<sup>42</sup> de las necesidades consideradas mínimas, según los niveles de desarrollo de cada sociedad, con la garantía del Estado, pero recurriendo a la actuación de muy diversos actores sociales. No es sólo un problema de falta de recursos; en la mayoría de los casos la extensión de la cobertura no es posible por razones políticas, y depende de la capacidad de presión de los grupos organizados y no organizados.

Para generalizar la satisfacción de las necesidades hay que recurrir a la focalización, que busca identificar con la mayor precisión posible la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar el programa o proyecto teniendo en cuenta esas características. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencia por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Es importante resaltar que la focalización puede ser un criterio de inclusión pero también de exclusión.

La **solidaridad social y pública**: implica una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales según las capacidades económicas de las personas, asegurando que el acceso al bienestar no dependa exclusivamente

---

<sup>41</sup> CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Tomo I. Visión global*, 2ª edición, Colombia: Alfaomega, págs. 3, 12, 43-45, 66.

<sup>42</sup> Cohen, E. y R. Franco, op. cit., p. 181.

de la capacidad de pago de las personas sino también del grado de contribución que puedan hacer con mano de obra o la aportación de materiales de la región.

La **eficiencia**: consiste en exigir el buen manejo de los recursos públicos por lo que debe orientar la organización y gestión de los servicios y prestaciones sociales, busca la viabilidad operativa para asegurar los criterios de universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados.

**Equidad en los beneficios**: que no es lo mismo igualdad que justicia, según las definiciones utilizadas por Cohen y Franco;<sup>43</sup> mientras la justicia es un valor inalcanzable, la equidad es realizable y también viable en un momento histórico determinado, implica ir más allá de la igualdad ante la ley, y tratar de compensar las barreras económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual, por eso la equidad siempre está relacionada con la superación de las desigualdades. Consideran fundamental que todos los miembros de la sociedad deben poder acceder a determinadas oportunidades que se consideran imprescindibles para participar plenamente en la sociedad, esto es importante no sólo porque permite a las personas satisfacer sus necesidades básicas, sino también porque contribuye a desarrollar el sentido de pertenencia a la comunidad y fortalece, por lo tanto, la cohesión social.

Para alcanzar la equidad, la propuesta de Ocampo y Uthoff<sup>44</sup> consiste en que la política social debe influir en las determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse en políticas hacia la población más pobre.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, págs. 43 y 180.

<sup>44</sup> Ocampo, José A. y Andras Uthoff, "Retomar la agenda del desarrollo" en Solana, Fernando (Ed.), *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?*, México, 2002: Fondo de Cultura Económica y Parlamento Latinoamericano, p. 85.

**Transparencia:** para que la política social sea tanto un asunto de principios como de prioridades y de gestión, es preciso establecer públicamente los logros deseables y alcanzables.

La transparencia implica tener las reglas e instituciones que funcionen bajo esquemas claros, responsables y equilibrados, que permitan la adecuada rendición de cuentas e informe de los estándares que debe cumplir y los indicadores utilizados para su evaluación. La transparencia, como lo explica la CEPAL,<sup>45</sup> se relaciona con la necesidad de garantizar la equidad, el control social y las normativas para su aplicación, de manera que se cuente con los instrumentos (leyes), para prevenir y proteger a los usuarios, y tener el arbitraje frente a eventuales conflictos de responsabilidades y el mejoramiento de las condiciones de información

**Participación ciudadana:** además de esas condiciones, la política social debe promover la participación.<sup>46</sup> Cabe reconocer que existen una serie de propuestas y enfoques alternativos para la superación de la pobreza que surgieron ya sea desde la sociedad civil, desde las instancias públicas, o desde organismos multilaterales y financieros internacionales, que rescatan la importancia de la participación social en las acciones de superación de la pobreza. Algunos priorizan las acciones de corresponsabilidad individual o familiar, otros de la participación comunitaria otros más de la participación de las autoridades locales o estatales. Finalmente algunos hablan de la necesidad de un planteamiento de superación de la pobreza desde el ámbito mundial.

El diseño de una política social es un ejercicio de consenso entre los diferentes actores, por lo cual el papel del gobierno, como gestor, debe ser central para conseguir las condiciones y un entorno para que se pueda implementar, por lo tanto sin la participación de todos los involucrados la política no tendrá éxito.

---

<sup>45</sup> CEPAL, op. cit., p. 6.

<sup>46</sup> Valencia Lomelí, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichin, *Los dilemas de la política social; ¿cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, 2000 (México): Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e ITESO, p. 14.

También la descentralización territorial para la toma de decisión, se convierte en un elemento importante para el éxito de la política social. Descentralización entendida como “la asignación de responsabilidades normativas desconcentradas; asignación plural de recursos y posibilidad de recolección local e independiente de los mismos; respeto al fortalecimiento de la gestión local a favor de la equidad, y gestión local apegada a normas consensuadas.”<sup>47</sup>

### **1.4.3. La política social y su relación con otras políticas públicas.**

La política social siempre estuvo en paralelo de la política económica, pero también dentro de la misma política social se reconocen una serie de relaciones que buscan el refuerzo mutuo entre distintos ámbitos, como la salud, educación y alimentación por ejemplo, principalmente en aquellos programas enfocados a la erradicación de la pobreza.

Una política que busque un desarrollo estable, dinámico, integrador y sostenible, tiene que buscar que el crecimiento económico sea capaz de generar empleos productivos y que contemplen acciones de producción y comercialización, para lograr una igualdad de oportunidades en el acceso a las infraestructuras y servicios, además de mejorar las oportunidades laborales y patrimoniales.

Lo que tiene que buscar la política social es la integralidad, esto plantea conflictos entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades temporales, y entre óptimos sociales y eficiencia macroeconómica. Esto hace que la política social sea, en términos de la CEPAL,<sup>48</sup> un asunto esencial y simultáneamente político y económico, donde además del compromiso prioritario con los sectores más desfavorecidos, la política social apunta al objetivo más amplio de construir sociedades más cohesionadas y equitativas.

---

<sup>47</sup> Contreras Suárez, Enrique, “Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza” en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (Eds.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio; descentralización, diseño y gestión*, México, 2000: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), págs. 505-506.

<sup>48</sup> CEPAL op. cit., págs. 42-43.

Otro de los elementos que contempla la política social es el tema de la ausencia de patrimonio, como causa de la pobreza, ya sea para emprender actividades productivas o bien para contar con un respaldo que otorgue alguna seguridad como es el caso de una vivienda. De hecho, ha surgido una línea de pensamiento que establece que la falta de derechos de propiedad constituye una de las principales causas de la pobreza, y que el otorgamiento de estos derechos es una de las maneras más efectivas de hacer frente dicho fenómeno.

## II. REFERENTE GLOBAL E HISTÓRICO DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL.

*“Interesarse por las necesidades de todos, es propio de un gobierno ordinario; preverlos es digno de un gran gobierno.”*

**Napoleón Bonaparte.**

Gran parte de las concepciones de desarrollo social, planeación y política social presentadas en el capítulo anterior, parten de diversas construcciones históricas, configuradas por la forma en la que se desarrolló la interacción del gobierno y la sociedad a través de la forma de planear la prestación de los servicios básicos: salud, educación, seguridad; es decir, la planeación de la política social. De esta forma y siguiendo el orden lógico de la investigación, a continuación se presenta un análisis sobre los procesos mundiales que configuraron la estructura central del Estado y la forma en la que fueron ganando autonomía los gobiernos subestatales, locales y las organizaciones no gubernamentales, lo cual auspició la horizontalidad del gobierno.

### **2.1. Del Estado vertical al Estado horizontal.**

En el presente subapartado, se muestran los orígenes de la intervención social y económica de los poderes públicos, para lo cual fue necesario remitirse al conjunto de transformaciones que tuvieron lugar a partir del final del feudalismo y los inicios del capitalismo, mismos que trazaron el surgimiento del Estado benefactor centralista, como la forma de conservar un todo nacional, hasta llegar al Estado neoliberal, en el que las necesidades cambiantes obligaron a plantear y replantear las estrategias del desarrollo y del combate a la pobreza, con el adelgazamiento de la Administración Pública, la tendencia descentralizadora y desconcentradora de sus instituciones y la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones a través de la participación ciudadana.

### 2.1.1. La necesidad histórica del centralismo y la crisis descentralizadora.

A lo largo de la historia se gestaron sucesivos procesos de centralización y de descentralización política: “al centralismo romano sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional.”<sup>49</sup> Esta doble tendencia centralista, en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina posteriormente, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las provincias e intendencias, en el siglo XVIII.

“La Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo, pueden ser consideradas como movimientos descentralizadores,”<sup>50</sup> respecto del centro colonial o imperial, según los casos. Lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales.

“Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda (1982).”<sup>51</sup> La postcrisis se caracterizó por el ajuste económico pero también por la recuperación de la democracia. En este periodo, por primera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos verticales y descentralizar decisiones hacia los ámbitos subestatales como estrategia de desarrollo social. La reducción del protagonismo central, sin embargo, no se dio solamente en dirección a los ámbitos territoriales del Estado, sino hacia la sociedad civil.

---

<sup>49</sup> Finot, Iván, Descentralización en América Latina: Teoría y práctica; en “*Serie Gestión Pública*”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social; Santiago de Chile 2001, p. 11

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 12

### 2.1.2. El centralismo

La centralización, o el centralismo, pueden describirse como un “esquema piramidal de gobierno en donde las decisiones se concentran en el máximo vértice del Estado”;<sup>52</sup> y desde esa óptica todo se decide y se instrumenta y por supuesto sin planeación alguna para el desarrollo económico y social.

El centralismo fue un mal necesario para conservar el todo nacional, cuyo fenómeno se dio no solo en los países europeos, sino en los países independizados de la Colonia como fueron los latinoamericanos, sin importar si su sistema fuera federal o unitario.

Desde éste punto de vista, el centralismo se convirtió en un proceso de cohesión, donde finalmente el gobierno central fue adquiriendo tanto poder que inhabilitó la iniciativa de los demás componentes políticos de la división territorial y de organización política y administrativa del Estado: En el caso de México de los estados y municipios.

Con el paso del tiempo, al centralismo se sumó otro fenómeno, el del presidencialismo, que concentro el poder en la figura del presidente de la República, doblegando a los otros dos poderes, situación perniciosa para la democracia y también para garantizar la justicia social o evitar los desequilibrios regionales que con la visión desde arriba y la voluntad de un solo hombre, no era posible atender, sobre todo porque se generaron esquemas de impunidad y corrupción.

Bajo este panorama, las entidades estatales y municipales heredaron de la Iglesia la prestación de servicios gratuitos de educación y salud pero la insuficiencia de sus recursos y la importancia de los objetivos justificaron una intervención creciente de los poderes centrales en dicha prestación. “Paulatinamente la provisión de la educación pasó a ser, cada vez en mayor medida, una responsabilidad de los gobiernos centrales: nacionales en la mayoría de los

---

<sup>52</sup> Baca Olamendi, Laura, et al. Compiladores, “*Léxico de la Política*”, México, 2000, p. 181.

países, primero estatales o provinciales y luego nacionales en los casos de Argentina y Brasil, los únicos países de la región donde prevaleció efectivamente el federalismo.”<sup>53</sup>

Algo similar ocurrió con la provisión de servicios de salud a cargo del Estado pero en este caso surgieron además sistemas paraestatales igualmente centralistas que después tendieron a ser integrados en sistemas únicos controlados exclusivamente por los gobiernos nacionales. Los gobiernos centrales también se hicieron cargo de la provisión de agua potable y alcantarillado.

A la tendencia de los gobiernos nacionales de centralizar la provisión de servicios, se añadió otra, a intervenir crecientemente en el funcionamiento de la economía, principalmente a raíz de la crisis económica de los años 30. Ésta había demostrado la necesidad de la intervención del Estado en la economía y así se justificó.<sup>54</sup>

- I.- Su injerencia en la formación de precios – o que los fijara directamente - para controlar la inflación;
- II.- La adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria, y
- III.- La inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados.

Finalmente, en México, se adoptó el paradigma de la planeación central, donde el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social a través de una planeación imperativa e indicativa para el resto de los agentes económicos, a fin de que se plegaran a la planeación decidida centralmente.

Simultáneamente con el crecimiento de la importancia del Estado en la economía surgieron y se consolidaron poderosos movimientos sindicales, (igualmente

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 13

<sup>54</sup> *Ibídem.*

centralistas), a través de los cuales pudo participar en la política una gran parte de los hasta entonces excluidos, lo que le dio legitimidad al sindicalismo mexicano.”<sup>55</sup>

Según Jesús Camareno, “El centralismo propició la integración nacional y la cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que se refiere a la industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara, en cada país, en sólo una o muy pocas regiones.”<sup>56</sup> Así se generó un desequilibrio regional y local que a través del tiempo el foro centralista no pudo corregir.

### **2.1.3. La crisis del centralismo y la descentralización como necesidad estructural.**

La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia, que se manifestó con las recurrentes crisis económicas “un endeudamiento externo creciente, que se generaba por los déficits de empresas públicas y del gobierno central, y en el monopolio estatal de moneda extranjera”,<sup>57</sup> endeudamiento que tendía a aumentar a ritmos cada vez más acelerados respecto al crecimiento de la producción.

La complejidad de la administración de los gobiernos se fue multiplicando. Esto la hizo cada vez más opaca y menos accesible a cualquier forma de participación; lo cual favoreció el clientelismo y la corrupción. Todo ello propició que las decisiones se tomaran en círculos cerrados y en forma excluyente.

“La década del esplendor del centralismo, que fue la de 1970, coincidió con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de petrodólares, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento.”<sup>58</sup> Pero finalmente el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar aún más el déficit público.

---

<sup>55</sup> Camareno Santamaría, Jesús, *“El Déficit Social Neoliberal: Des Estado de bienestar a la sociedad de la exclusión”* España 1998, p. 28

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 30

<sup>57</sup> Finot, Iván, op. Cit., p. 15

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 17

Poco a poco algunos países del continente americano fueron recuperando su anterior funcionamiento democrático, pero para las amplias mayorías que se resistieron a las dictaduras, la lucha por la democracia no tenía como objetivo solamente la recuperación del funcionamiento democrático anterior. Los mismos que participaron masivamente por recuperar los derechos humanos, reclamaban su derecho a seguir participando en las decisiones que más pueden afectar la vida colectiva. Canalizar constructivamente este impulso participativo se convirtió en un objetivo primordial de gobernabilidad para los nuevos gobiernos democráticos; pero aquello requería de una completa transformación del aparato centralista hacia uno horizontal: una descentralización del poder hacia los demás componentes del Estado y al ciudadano.

#### **2.1.4. La descentralización, delegación y desconcentración.**

En el proceso de descongestión del Estado, el gobierno o los actores políticos siguieron tres caminos que se combinan de diferentes formas: la descentralización, la delegación y la desconcentración, siendo la primera la que implica regresar atribuciones, funciones y recursos a las demás entidades políticas para que se conviertan en actores y promotoras de su propio desarrollo. Las otras dos vertientes, continúan atadas a la voluntad central.

En otras palabras, la descentralización “es el proceso mediante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad de su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y estatales o provinciales.”<sup>59</sup> Esto significa que los servicios ofrecidos por el gobierno federal, por ejemplo de salud, asistencia médica, educación, autoridades policiales, entre otros, se establecen bajo la responsabilidad municipal o subestatal.

El concepto de descentralización frecuentemente se contrasta con los de federalismo, centralismo, delegación y desconcentración. Al respecto, se puede

---

<sup>59</sup> Baca Olamendi, Laura, et al. Compiladores, Óp. Cit., p. 182

decir que “el concepto de federalismo tiene sus raíces en la expresión latina *feodes*, lo que significa alianza, unión o tratado federal.”<sup>60</sup> La delegación se puede definir como la “asignación temporal de funciones para una entidad jerárquicamente inferior y dentro de la misma persona jurídica, mientras que la descentralización implica la asignación permanente de funciones a una entidad con distinta personalidad jurídica.”<sup>61</sup>

Por último, la desconcentración es un mecanismo de descongestión técnica de la función administrativa mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma temporal el ejercicio de una o más de sus atribuciones, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, pero mantienen el control jerárquico. En el fondo la desconcentración trata de aligerar la carga burocrática, satisfaciendo de forma más eficiente las necesidades públicas.

### **2.1.5. El cambio de paradigma al neoliberalismo**

La reestructuración del Estado de bienestar formó parte de las profundas transformaciones que se trazaron en el escenario económico mundial, en la internacionalización de los procesos sociales, en el avance científico y tecnológico y en la capacidad organizativa de los Estados–Nación. Los efectos de la globalización en los modelos de bienestar social implicaron una verdadera transformación donde se conjugan dos modelos: el modelo dominante que corresponde al Estado de bienestar keynesiano y el modelo emergente o neoliberalismo.

La crisis de la planeación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el paradigma neoliberal, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir las dimensiones del gobierno del Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó, que para que el

---

<sup>60</sup> *Ibidem.*

<sup>61</sup> *Ibidem.*

mercado funcionara adecuadamente resultaba indispensable un desarrollo institucional que garantizara la competencia. Por otro lado, también resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento fuera equitativo.

Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente:

- I. En lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad;
- II. En lo social, planear la forma de reducir la pobreza y asegurar la justicia social y
- III. En lo político, viabilizar una participación constructiva. Además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad. El logro de estos objetivos resultó complejo debido a: a) durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favorece funcionamientos monopólicos; b) las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste, y c) durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendalista.<sup>62</sup>

Frente a este desafío, la descentralización emergió ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma basado en la complementariedad entre los sectores de la población.

Desde una perspectiva histórica, el momento en que las grandes cuestiones sociales son abordadas por el gobierno tiene una gran importancia. La relevancia de las políticas económicas y sociales, nunca estará determinada totalmente ni por las necesidades ni por la demanda. Desde una visión institucional, dicho conflicto tiene una gran importancia porque refleja las circunstancias políticas del momento y la forma de afrontarlas a través de planeación de la política pública de cada país.

---

<sup>62</sup> Finot, Ivan, op. cit., p. 26

Por tal motivo, el planteamiento anterior abre camino al análisis de la forma en la que México reflejó históricamente su situación política a través de su organización gubernamental y la focalización de la planeación de su política social.

## **2.2. La focalización histórica de la política social en México.**

Las estrategias de focalización consisten en “[...] dirigir las acciones a una población o territorio definidos, con el fin de lograr la eficiencia en la gestión de los recursos.”<sup>63</sup> En el contexto del diseño e implementación de la política pública, la principal motivación para la focalización proviene de tres factores: “1) maximizar la reducción de la pobreza, 2) limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución de la pobreza y 3) aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de las transferencias.”<sup>64</sup> El objetivo del presente subapartado es describir y analizar algunas de las herramientas y estrategias utilizadas históricamente en México, para focalizar la planeación de la política social, para lo cual, se presentan cuatro puntos cronológicos de análisis que marcaron cambios importantes en la idea, diseño, planeación e implementación de la política social en México.

Es necesario aclarar que diversos autores fechan el inicio del desarrollo social y económico de México al término de la Revolución Mexicana. Sin embargo, para la descripción de la focalización de la política social se utilizan las cuatro fases propuestas por Carlos Barba<sup>65</sup> quien emplea como criterio de periodización los avances y transformaciones del régimen de bienestar y de las políticas sociales.

---

<sup>63</sup> Hernández Franco, Daniel, et al., Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo; en revista “Economía mexicana” NUEVA ÉPOCA, vol. XVII, núm. 1, México, primer semestre de 2008, p. 101.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 102.

<sup>65</sup> Barba Solano, Carlos, “*Régimen de bienestar y reforma social en México*”, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004, p. 21.

### 2.2.1. La constitución de la política social posrevolucionaria (1917-1940)

En este periodo según Barba: “Se perfiló la naturaleza de la política social posrevolucionaria, de la que emergió el régimen de bienestar mexicano. La Constitución de 1917 tenía un elevado contenido social, principalmente en los artículos 3, 4 y 123, y consagraba la intervención del Estado en la promoción del desarrollo social, en el artículo 25 constitucional.”<sup>66</sup> No obstante, aún en la década de 1930 el gobierno de México mantuvo restringido su papel por la escasez de recursos presupuestarios y porque todavía predominaba el paradigma liberal, que limita la participación del Estado en la economía y privilegia la acción individual.

Durante estos años, se realizaron acciones importantes en el campo de la salud pública, entre las que destacan las campañas sanitarias, de vacunación y de educación higiénica, realizadas por el Departamento de Salubridad, creado en 1917. “A partir de 1934, con el primer plan sexenal de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extendieron por todo el país y comenzó la provisión sistemática de servicios de salud. Para cumplir con estas funciones se creó en 1938 la Secretaría de la Asistencia Pública.”<sup>67</sup> “En 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la fusión de ambas dependencias dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.”<sup>68</sup>

En lo referente a la salud pública, los problemas se encontraban ligados estrechamente con el analfabetismo, el grado de escolaridad y con la baja cobertura de la red de agua potable, drenaje y alcantarillado. Pero, para 1940 el panorama fue distinto, debido a la creciente inversión en obras de infraestructura social básica y diversas campañas de salud tanto en el medio urbano como en el semiurbano.

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 25

<sup>67</sup> Zorrilla Arena, Santiago, “50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid”, Limusa, México, 1988, p. 86.

<sup>68</sup> *Ibídem.*

En 1921, con el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, el Estado asumió la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población, para ello, creó la Secretaría de Educación Pública, la cual implementó una serie de programas y campañas de alfabetización primordialmente. En ese entonces se incorporó a la Constitución Nacional el concepto de educación socialista.

“La crisis económica mundial de 1929 impulsó el surgimiento del Estado interventor.”<sup>69</sup> Para México, nación agrícola que exportaba productos primarios e importaba bienes manufacturados, la crisis fue un golpe decisivo. De 1929 a 1932 el comercio exterior cayó a la mitad. Esto condujo a la industrialización del país. No obstante, fue hasta el periodo de la segunda posguerra cuando la intervención gubernamental adquirió mayor vigor.

“En 1930, se expidió la “Ley sobre Planificación General de la República, que reconocía la necesidad de elaborar el “Plano Nacional de México.”<sup>70</sup> Este ordenamiento es la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales. “Para dar cumplimiento a dicha ley, en ese mismo año surgió la Comisión Nacional de Planeación”<sup>71</sup> con lo cual cobran fuerza en el gobierno los conceptos relativos a la programación económica. De esta forma, para 1933 se aprobó el Plan Sexenal 1934 – 1940, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PRM); el cual estuvo inspirado en la política intervencionista similar a la adoptada por otros países.

Un aspecto prevaeciente durante primera mitad del siglo XX fue el logro de la integración nacional, para lo cual se promovieron las políticas sociales y económicas como acciones prioritarias, debido a la gran dispersión y aislamiento de los centros urbanos; por tal motivo, se construyó y se amplió la red de

---

<sup>69</sup> Barba Solano, Carlos, op. cit., p. 32.

<sup>70</sup> Moreno Valle, Javier; Apuntes para una Historia de la Planeación en México; en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), p. 47

<sup>71</sup> *Ibidem*.

carreteras y caminos para comunicar a pequeñas poblaciones, ciudades y entidades federativas, favoreciendo el tránsito de bienes, servicios y personas.

### **2.2.2. La articulación entre la política social y el modelo de sustitución de importaciones. (1940-1982).**

En este periodo, los gobiernos enfocaron sus esfuerzos para el logro del crecimiento económico a través de la industrialización nacional, considerando que dicho desarrollo se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población.

Por tal motivo, la inversión pública en infraestructura y el fomento industrial fue prioritaria. La ampliación de las áreas de riego, la construcción de presas y diques, la electrificación de amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras y de sistemas de comunicaciones, generaron empleos e ingresos. “Mientras la estructura productiva se amplió y diversificó, las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación.”<sup>72</sup>

Se ampliaron los servicios básicos, de salud y educación; por tal motivo el gasto social creció, por lo tanto, “la intervención estatal en la economía se financió con los ingresos petroleros, los cuales fueron insuficientes, por lo cual se inauguró el recurso de utilizar el déficit fiscal.”<sup>73</sup> Por tal motivo, entre 1940 y 1958 la inflación creció como resultado del déficit público y para combatirla y reducir el déficit, la política económica de los años siguientes se centró en el crecimiento sin inflación, por lo que se conoce a este periodo como desarrollo estabilizador.

La intensa actividad gubernamental a favor del desarrollo económico desplegada de 1950 a 1970 fue alentada por las propuestas de crecimiento económico

---

<sup>72</sup> Wilkie, James, “*La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*”, FCE, México, 1978, p. 127.

<sup>73</sup> Brachet-Márquez, Viviane “*El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*”, El Colegio de México, México, 1996, p. 109.

mediante la industrialización por sustitución de importaciones promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1947. Estas recomendaciones coincidieron con el discurso y los objetivos nacionalistas que caracterizaron a este periodo.

Un avance importante en materia política social fue la creación, en 1943, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, posteriormente, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, que sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro. Estas instituciones surgieron como garantes del derecho a la salud y la seguridad social. Es necesario señalar que a mediados de la década 1960 el sistema de protección social registró un logro notable al hacer obligatorias las aportaciones empresariales para la vivienda social.

Así mismo, un acontecimiento importante del periodo fue “el surgimiento y la consolidación del corporativismo mexicano, el cual fue fundamental para el desarrollo social ya que buena parte de los beneficios en materia de bienestar y seguridad social se destinaron desde entonces, a los grupos de trabajadores organizados.”<sup>74</sup> De esta forma, se puede decir que la seguridad social y los avances en materia laboral sirvieron para controlar al movimiento obrero ante el fin de la Segunda Guerra Mundial, el avance del socialismo y el comienzo de la Guerra Fría.

Sin embargo, el agotamiento del modelo de crecimiento se expresó con fuertes desequilibrios económicos y financieros al comenzar la década de 1970. “Entre los problemas que ya eran manifiestos desde mediados de la década 1960 puede mencionarse el elevado crecimiento demográfico (3.2% anual) frente al cual las políticas de empleo, educación, habitación, atención a la salud, asentamientos humanos, cobertura de demanda de alimentos y vestido, resultaron ser

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p. 115

insuficientes.”<sup>75</sup> A partir de 1970, se inició una tendencia descendente en el crecimiento demográfico debido a las políticas de control de la natalidad.

En materia de planeación, “a mediados de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia; con la finalidad de consolidar las atribuciones del poder ejecutivo en materia de programación”;<sup>76</sup> a la par, se creó la Dirección General de Planeación, que se encargaría únicamente de la planeación económica nacional. Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación se dictaron los siguientes acuerdos presidenciales:<sup>77</sup>

- 1.- *Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversión Pública para 1960 – 1964; publicado el 25 de junio de 1959.* Ordenó a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal la elaboración de un programa anual de inversiones.
- 2.- *Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico; publicado en de julio de 1961.* Señalaba que le correspondía al ejecutivo federal a través de las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el fomento a la coordinación de actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales.
- 3.- *Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial; publicado en marzo de 1962;* en el cual estableció que dicha comisión sería la encargada de formular los planes nacionales para el desarrollo económico y social del país.

Es pertinente precisar que “[...] hasta 1976, la forma de llevar a cabo la planeación en el gobierno federal fue a través de los acuerdos presidenciales, que obligaban a todas las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; a cumplir con las disposiciones verticales.”<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Moreno Valle, Javier, op. cit., p. 49

<sup>76</sup> *Ibidem.*

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibid.*; P. 47.

En el periodo que va de 1967 a 1976, por decretos presidenciales se crearon múltiples Comisiones como fueron: “La Comisión Tripartita, la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público (1971), las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público Central y en el Paraestatal (1971), Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1972), la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975), la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (1975), la Comisión Nacional del Sector Agropecuario (1975), la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (1976), la Comisión Nacional para el Desarrollo Industrial (1976), la Comisión del Plan Nacional Hidráulico (1976), La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (1976).”<sup>79</sup>

Sin embargo, casi todos estos esfuerzos de planeación o programación quedaron en el campo de los deseos bien intencionados, debido a que se percibían como objetos ambiciosos y genéricos, que hasta en ocasiones, sin coherencia entre ellos; debido a que en muchas ocasiones se dejaron de tomar en cuenta los cambios estructurales que requería la administración pública para adecuarse a las acciones programadas, la necesaria correspondencia entre el presupuesto y el plan para asegurar su financiamiento.

La crisis económica de 1976 paralizó las acciones sociales reformistas y la austeridad fiscal condujo a un acercamiento más estrecho del Estado con la iniciativa privada, conocido como la “Alianza para la Producción”. De acuerdo con Rolando Cordera, “la estrategia de industrialización sustitutiva favoreció el crecimiento económico pero moldeó un desarrollo social desequilibrado y, aunque hubo una disminución relativa de la pobreza, la desigualdad social se erigió como un rasgo inherente al desarrollo social del país.”<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibid*, p. 51-54

<sup>80</sup> Cordera Campos, Rolando y Lomelí, Leonardo, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005, p. 10.

El breve auge petrolero de comienzos del decenio 1980 permitió nuevas reformas sociales que casi de inmediato fueron detenidas por el surgimiento de la crisis de 1980-1982, desencadenada por la imposibilidad de pagar la deuda externa. “Se inició la reforma del Estado que, entre otras cosas, implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del Estado en las políticas sociales.”<sup>81</sup>

Es necesario señalar que los primeros intentos del combate a la pobreza fueron realizados en 1973 con la implementación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), cuya finalidad fue integrar todos aquellos programas destinados al medio rural, ejecutados por los tres niveles de gobierno. “Se pretendía que los programas de desarrollo rural fueran autofinanciables. Parte de los recursos del PIDER provinieron de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.”<sup>82</sup>

En 1976 se crearon dos programas emblemáticos de ese momento, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El primero es un antecedente notable de las políticas de combate a la pobreza, que por medio de la Coordinación General del Programa realizó un amplio diagnóstico sobre la situación de los grupos y áreas marginadas del país.

Sus resultados mostraron una radiografía de la marginación que hizo posible programar acciones específicas en los campos de la salud, abasto alimentario, mejoras en viviendas rurales, ampliación de las redes de agua potable, electrificación, construcción de caminos, así como actividades de apoyo a la organización campesina. Aunque el programa sólo tuvo vigencia de 1976 a 1982, el enfoque de atención a grupos marginados, sobre todo en el medio rural, fue un reconocimiento implícito de que las políticas universales y los subsidios

---

<sup>81</sup> Brachet, *op. cit.*, p. 33.

<sup>82</sup> R. Cordera, L. Lomelí, *op. cit.*, p. 12.

generalizados a los consumos aplicados hasta el momento no llegaban a esos segmentos de la población.

El SAM buscaba combatir la pérdida de autosuficiencia alimentaria en productos básicos agropecuarios y coadyuvar a disminuir la pobreza extrema. Estos dos programas fueron cancelados al comenzar la crisis económica y financiera de comienzos de la década de 1980 que dio lugar al proceso de ajuste estructural. Estas circunstancias condujeron a un cambio profundo en las políticas sociales.

### **2.2.3. La crisis de articulación entre la política social y la industrialización. (1982-1988).**

“En el año de 1980, México experimentó un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera”<sup>83</sup>. Este proceso trajo consigo profundos cambios en el diseño y ejecución de las políticas sociales, como la sustitución del universalismo (que privilegió a estratos medios y altos urbanos) por políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos.

La planeación del desarrollo nacional tiene sus antecedentes en el sexenio de José López Portillo (1976 – 1982) con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que trata de ordenar las diferentes actividades del sector público generando ajustes para que se incorporaran los sectores social y privado.

Miguel de la Madrid, desde su campaña electoral se pronunció por la descentralización de la vida nacional y la democratización integral, proponiendo que el país debía tener un rumbo fijo y no ir por la deriva; para lo cual se comprometió por hacer de la planeación el eje conductor del desarrollo, siendo el Estado el rector del mismo. De ahí las reformas al artículo 25 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuestión que debía involucrar no solo a los sectores

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 14.

social y privado, sino a los estados y municipios dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este sentido, “el 5 de enero de 1983, se publicó en el ‘Diario Oficial de la Federación’ la Ley de Planeación, misma que derogó a la Ley sobre la Planeación General de la República de 1930.”<sup>84</sup> En el contenido de dicha ley, se definió a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones. En el capítulo segundo se estableció el sistema nacional de planeación democrática; así mismo, se nombró a la Secretaría de Programación y Presupuesto como la encargada de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y en el capítulo cuarto, se señaló que el Plan indicaría los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se implementarían en el periodo de gobierno.

Para dar cumplimiento a los fundamentos del sistema nacional de planeación democrática, “en febrero del mismo año, se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular.”<sup>85</sup> También participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal. Así mismo, “el 25 de mayo de ese mismo año se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el ejecutivo federal.”<sup>86</sup>

Sin embargo, con el proceso de ajuste iniciado en 1982-1983 el gasto público en general y el social en particular, tuvieron recortes sustantivos. “La política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. La falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos amplió las desigualdades sociales y la pobreza aumentó.”<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Sánchez Luna, Gabriela; Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México; en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), p. 714

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 715

<sup>86</sup> *Ibidem.*

<sup>87</sup> R. Cordera, L. Lomelí, op. cit. p. 14.

#### 2.2.4. Cambio en el paradigma del bienestar. (1989-2005)

A partir de 1988 inició una nueva etapa de la política social mediante un paquete alternativo de bienestar social que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. “Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una suavización de las políticas de mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados.”<sup>88</sup>

El primero de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) iniciado en 1988. De acuerdo con Rolando Cordera “el desafío era grande ya que a los rezagos acumulados se sumó la demanda de nuevos servicios, como la construcción de más escuelas, la ampliación y la rehabilitación de la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado), el rezago habitacional y la demanda de servicios de salud.”<sup>89</sup>

Las acciones del PRONASOL tuvieron como eje de articulación el fomento de las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema, para lo cual los recursos fiscales federales se proporcionaron a las comunidades, lo que provocó fuertes críticas. El Programa estaba dirigido a los indígenas, los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados más afectados por las políticas de ajuste. Las acciones se realizaron en los ámbitos de alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, la educación e infraestructura agropecuaria.

Según Mario Coria, “el impulso a las redes sociales de cada comunidad y la recuperación de políticas y programas específicos de atención a los más pobres fueron las principales aportaciones de PRONASOL.”<sup>90</sup> El cambio de enfoque que implicó el diseño y ejecución de PRONASOL introdujo cambios en los programas

---

<sup>88</sup> V. Brachet, op. cit., p. 39;

<sup>89</sup> R. Cordera, L. Lomelí, op. cit., p. 15.

<sup>90</sup> Mario Coria Salas, “La pobreza rural y urbana en México: una propuesta de política pública”, en *Política social y pobreza, El Economista Mexicano*, Nueva época, núm. 9, enero-marzo de 2005, p. 115.

asistenciales anteriores que no dejaban espacio para la participación de las personas.

En 1997 inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) con un enfoque de política social integral, que proporciona servicios de salud, alimentación y educación para desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema, “incorporando un enfoque de género que pretendía favorecer la asistencia y la permanencia de las niñas en la escuela y el papel de la mujer en casa, al administrar las transferencias monetarias que el programa proporciona.”<sup>91</sup> A partir del 2001 dicho programa se denominó Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. ProgresA inició sus actividades de atención a familias en pobreza extrema en el medio rural y, a partir del 2001 y finalizaron sus actividades en el 2006; por su parte, Oportunidades extendió su cobertura a zonas urbanas y a la fecha sigue vigente.

Oportunidades, fue y es hasta la fecha un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la formación de capital humano; formó parte de la estrategia “Contigo” cuya idea de desarrollo social estuvo enfocada a la disminución de la pobreza. Contigo estuvo basado en cinco vertientes: capacidades, oportunidades, seguridad, patrimonio y equidad; y se concibió como una forma de superar las deficiencias de los programas anteriores, que tendían a duplicar esfuerzos y a dejar áreas prioritarias sin atención.

De esta forma, es evidente que la focalización histórica de las políticas sociales produjo resultados mixtos. No obstante, el ritmo de crecimiento económico y la evolución del mercado laboral no resultaron favorables para la reducción de la pobreza en México. De hecho, la política social funcionó como paliativa de los resultados negativos del bajo crecimiento económico y de los procesos de ajuste estructural.

---

<sup>91</sup> R. Cordera, L. Lomelí, op. cit., p. 16.

La prioridad del gobierno mexicano en los últimos años, y en particular el objetivo central de la política social, fue el combate a la pobreza. Así, la guerra contra la pobreza en México, podría decirse que nació en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y posteriormente, continúa esta tendencia con el Programa de Educación, Salud y Alimentación y actualmente con el Programa Oportunidades.

Dichos programas fueron focalizados, con subprogramas diferenciados y orientados al abatimiento de la pobreza extrema. De esta manera, se puede decir que la característica de la política social contemporánea, es la tendencia a la focalización. Aunque es importante señalar que dicha tendencia se dio marginalmente, ya que como se señaló en el presente apartado, la mayor proporción del gasto social fue destinada a los sectores tradicionales de la política social: educación y salud.

Por último, se considera oportuno indicar que tanto PRONASOL, como Oportunidades, nacen en la época de los lineamientos de ajuste y cambio estructural, propios del neoliberalismo. Su implementación se fundamenta en un elaborado engranaje legal, que constituye un marco institucional operativo que marcara las pautas de la forma y fondo de la planeación, diseño e implementación de la política social en los tres ámbitos de gobierno.

### **2.3. Marco normativo de la planeación municipal (Estado de México)**

En el siguiente apartado, se realizará una revisión del marco normativo en materia de planeación; la cual, abarca desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, etc., hasta la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; mostrando esquemáticamente la referencia que hace cada uno de sus artículos a la participación del municipio en la planeación. Es necesario señalar que la revisión del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011 y el Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz, se realizará en los subapartados del capítulo 3.

### **2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Este ordenamiento Constitucional que con las reformas de inicios del periodo presidencial de Miguel de la Madrid y dentro de la política de democratización integral, en su artículo 25 le confiere al Estado mexicano el papel de rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Así mismo, existen 4 artículos más relacionados con el tema, tal como se muestra en la **tabla 1**:

**Tabla 1: Artículos en materia de planeación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ARTÍCULOS	CONTENIDO
25	La Rectoría del Desarrollo Nacional corresponde al Estado para el fortalecimiento de la Soberanía de la Nación.
26	Del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
115 Fracc. V, inciso a y c y Fracc. VI	<b>Coordinación Intermunicipal Regional y Metropolitana.</b> Sobre la facultad de los Municipios en materia de planeación y la concordancia de los planes, de la coordinación de centros urbanos de dos o más Municipios de entidades distintas para el caso de una discrepancia territorial.
116	Sobre la organización, la división y ejercicio del poder, en los Estados. La división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
122	Sobre la organización, la división y ejercicio del poder, en el Distrito Federal. La división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Todo esto enmarcado en un conjunto de actividades que reciben el nombre de “Sistema Nacional de Planeación Democrática”. De esta manera, se garantiza la participación de las entidades federativas y los municipios en la responsabilidad de planear los programas de gobierno.

### **2.3.2. Ley de Planeación**

La Ley de Planeación no señala si es nacional o federal, aunque se sobreentiende que es la reglamentaria del artículo 26 Constitucional, es el ordenamiento jurídico que establece y señala a través de los artículos contenidos en la **tabla 2**, las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la forma en la que el poder ejecutivo coordinará su planeación con las entidades federativas, incluyendo los municipios, la promoción y garantía de la

participación democrática y los mecanismos de concertación con los grupos sociales.

**Tabla 2: Disposiciones aplicables de la Ley de Planeación**

ARTÍCULOS	CONTENIDO
1,2,3 y 4	Disposiciones Generales, sobre la planeación, definición, propósito, y la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la materia.
14	Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
21-32	Menciona el contenido del Plan Nacional de Desarrollo. La congruencia de los programas de otras dependencias con el PND y con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. La obligatoriedad del Plan Nacional.
33 y 34	De la coordinación de las entidades federativas con el gobierno federal para el cumplimiento del PND.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Planeación (Federal).

En los artículos 23, 24, 25 y 26 se establece el contenido de cada uno de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, quedando como sigue:

Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 24.- Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 25.- Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

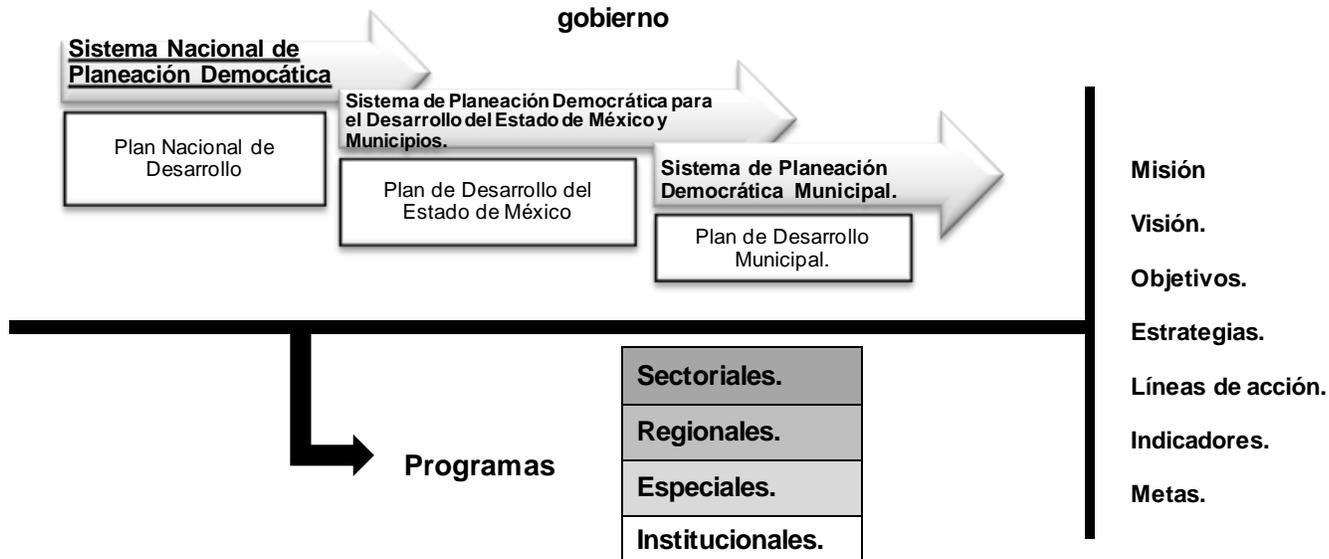
Artículos 26.- Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Ley de Planeación, Última Reforma DOF 20-06-2011

Una forma de esquematizar el contenido de dicha ley, se muestra en la “Figura 1”:

**Figura 1: Composición del Sistema Nacional de Participación Democrática por orden de gobierno**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de las legislaciones correspondientes.

Es necesario señalar que la planeación en México que se establece por ley, es de carácter indicativa y no coercitiva; por tal motivo es temporal y de poca trascendencia, debido a que cada 3 años, los gobernantes municipales desechan lo anterior o lo dejan de lado, desvinculando su planeación de las anteriores. La planeación por consiguiente, no es continua ni sistemática como debería ser para propiciar los cambios que tanto necesita el país para superar sus rezagos económicos y sociales.

### **2.3.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

Como todo estado federado, la planeación del Estado de México es incierta, debido a que sus finanzas dependen en gran medida del ingreso y la política económica nacional.

En la constitución estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad, se puede hacer referencia a 4 artículos que se muestran en la **tabla 3**.

Tabla 3: Artículos en materia de planeación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

ARTÍCULOS	CONTENIDO
64	<b>Coordinación Intermunicipal Regional y Metropolitana</b> Facultades y obligaciones de la Diputación permanente.
77	Facultades y obligaciones del Gobernador del Estado.
122	Atribuciones de los Ayuntamientos de los Municipios establecidas en la Constitución Federal.
139	Objetivo del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

La fundamentación jurídica que da cuerpo y razón de ser a la estructura del Plan de Desarrollo del Estado de México, parte del artículo 139 de dicha constitución, en el que se establece que: *“El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México.”*<sup>93</sup>

#### 2.3.4. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Dicha ley, se desprende del artículo 139 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, como ley reglamentaria y dispone, en el artículo 22, que: *“Los planes de desarrollo se formularán, aprobarán y publicarán dentro de un plazo de seis meses para el Ejecutivo del Estado [...] contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad [...].”*<sup>94</sup>

Por lo tanto, dicha ley establece las normas del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, de la participación democrática de los habitantes del Estado de México en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo, de coordinación de acciones de planeación democrática para el desarrollo con el Gobierno federal y los gobiernos municipales y las normas para la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de dicho plan.

---

<sup>93</sup> Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011, p. 17

<sup>94</sup> Constitución del Estado Libre y Soberano de México, art. 22.

Así mismo establece que la planeación democrática en el estado de México se sustenta en los principios de simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de sus habitantes, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso y destino de los recursos. Y tendrá por objeto “el desarrollo del Estado de México y Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal, en concordancia con los fines sociales, económicos, ambientales y políticos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.”<sup>95</sup>

**Tabla 4: Disposiciones aplicables de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios**

ARTÍCULOS	CONTENIDO
1 y 3	Objeto y disposiciones generales de la Ley. Proceso de planeación.
19 y 20	Competencia de los Ayuntamientos y de las unidades de planeación en materia de Planeación Democrática y para el desarrollo.
22 y 26	De la elaboración, aprobación, publicación y cumplimiento de los Planes de Desarrollo y sus programas.
35 – 38	Sobre el control, seguimiento y evaluación de los planes y programas.
39 - 41 y 43	De la coordinación y participación de la sociedad en la planeación. De la celebración de convenios de coordinación y participación.
44 y 49	Descripción del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México y fortalecimiento de las acciones de coordinación, comunicación y cooperación.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

También se refiere a la planeación democrática como un proceso permanente y en su artículo 7º establece que “El proceso de planeación democrática para el desarrollo de los habitantes del Estado de México y municipios, comprenderá la formulación de planes y sus programas, los cuales deberán contener un diagnóstico prospectivo, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados.”<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, Artículo 5º

<sup>96</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, art. 7º.

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

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del municipio para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos. Su contenido es más específico en cuanto a las atribuciones y responsabilidades en materia de planeación, a través de los artículos que se muestran en la **tabla 5**.

**Tabla 5: Disposiciones aplicables de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

<b>ARTÍCULOS</b>	<b>CONTENIDO</b>
44 Fracc. I, 45 Fracc. III y 46 Fracc. IV	Motivos de suspensión de un Ayuntamiento o del mandato de alguno de sus miembros por el incumplimiento en materia de planeación.
69 Fracc. I, 70, 72 y 74 Fracc I-III	De la participación de las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales, en la Planeación Municipal.
82, 83 y 84	Integración, atribuciones, facultades y organización de la COPLADEMUN
88	El Plan de Desarrollo conducirá las acciones de las dependencias municipales.
31	<b>Coordinación Intermunicipal Regional y Metropolitana</b> Atribuciones de los Ayuntamientos.
33	Casos en los que los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente.
115-122	Del responsable y términos de la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
126	Sobre la facultad de coordinación y concesión de los Ayuntamientos para la prestación de los servicios públicos.
144	La coordinación de los cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito municipales con las dependencias estatales.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

En esta sentido, la planeación en el municipio cobra fuerza, porque recoge las prioridades sociales y los anhelos de las comunidades que lo integran. Por lo tanto, la planeación del tercer orden de gobierno es fundamental para cambiar paradigmas centralistas que desvirtúan la realidad.

## **2.4. Mecanismos para la planeación municipal.**

Los planes, programas y proyectos que rigen en la actualidad las principales acciones en el país son el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes Estatales de Desarrollo (PED) y los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como los programas operativos anuales, que son los que hacen posible la gestión del gasto. Estos documentos plasman, con diferente nivel de profundidad y orientación, las políticas, estrategias y acciones que desarrollan las dependencias, organismos y ámbitos de gobierno.

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación del gobierno federal, estatal y municipal, para lo cual existen los siguientes instrumentos de coordinación:

### **2.4.1. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)**

En el Estado de México, el COPLADEM es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, así mismo será coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.<sup>97</sup>

En términos de lo referido por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, el COPLADEM estará integrado por una Asamblea, que se hará cargo de la dirección del Comité y un Director General que se hará cargo de la administración del mismo.

Según el artículo 46 de la ley referida, la Asamblea General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México se integrará por:

---

<sup>97</sup> Ley de Planeación del Estado de México, Artículo 44

- I. Un Presidente, quien será el Gobernador del Estado;
- II. Un Coordinador General, quien será el Secretario de Finanzas;
- III. Un Secretario Técnico, quien será el Director General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México;
- IV. Un Coordinador de Planeación, quien será el Subsecretario de la Secretaría de Finanzas que designe su titular;
- V. Los presidentes municipales del Estado;
- VI. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal;
- VII. Cuatro representantes por cada uno de los poderes Legislativo y Judicial del Estado de México;
- VIII. Los titulares o representantes de los subcomités y grupos de trabajo;
- IX. Los invitados permanentes, que serán los titulares de las representaciones federales en el estado;
- X. Los invitados especiales, cuando se estimen que puedan hacer aportaciones para los trabajos de comités; quienes tendrán derecho a voz y que serán:
  - a) Los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno Federal;
  - b) Los especialistas en planeación.
- XI. Un comisario, quien será el representante de la Secretaría de la Contraloría;
- XII. Los titulares o representantes de los grupos y organizaciones sociales y privados.

Sus funciones son: operar los mecanismos coordinación del Gobierno Federal, del Estado de México las entidades federativas y de los municipios, con los grupos y organizaciones sociales y privados; coadyuvar en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo; promover la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas para en su caso incorporarlas a la estrategia del desarrollo y operar los mecanismos de concertación y participación ciudadana para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México.

#### **2.4.2. Convenio de Desarrollo Social (CDS)**

En el marco del sistema nacional de planeación democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la Federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS). “Sus antecesores fueron el Convenio Único de Coordinación (CUC) de 1977 que para 1982 se le nombró como Convenio Único de Coordinación (CUD) y el Convenio de Desarrollo Social (CDS) de 1982.”<sup>98</sup>

“El Convenio de Desarrollo Social (CDS) es el instrumento básico en materia de coordinación intergubernamental, que la Federación y los estados diseñaron para convenir prioridades en materia social.”<sup>99</sup> En este sentido, el CDS se ha consolidado como mecanismo institucional mediante el cual se apoya e instrumenta la federalización de la política para superar la pobreza. Los derechos sociales básicos, por ejemplo el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el derecho a la salud y el derecho al trabajo, están definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **2.4.3. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)**

“La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) constituye el órgano colegiado integrado por representantes de la sociedad. Está orientado a promover la participación social en la formulación, ejecución seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, asegurar la congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo y fortalecer los vínculos de comunicación con los gobiernos federal y estatal.”<sup>100</sup>

El artículo 82 del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz establece que “La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público,

---

<sup>98</sup> Pérez González, Darío; El Proceso de Descentralización y Fortalecimiento Municipal; en Gaceta Jurídica de Administración; México 2002, págs. 147 - 149

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>100</sup> [www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx)

social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana.”<sup>101</sup>

El artículo 83<sup>102</sup> le otorga al COPLADEMUN las siguientes atribuciones: Proponer al ayuntamiento los mecanismos de control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, consolidar un proceso permanente y participativo de planeación, formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos, entre otras.

Así mismo se establece que el presidente municipal al inicio de su periodo debe convocar a organizaciones sociales de la comunidad para que se integren a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

#### **2.4.4. Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)**

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros, los siguientes aspectos: Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio; promoción y fomento económico; administración de obras y servicios públicos; adquisición y suministro de bienes municipales.

En el Estado de México existe el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM); derivado del Convenio Marco para aplicación de recursos del Gasto de Inversión Sectorial (GIS), cuyos recursos se asignan a los municipios con el carácter de transferencias para fortalecer su presupuesto. Con el fin de apoyar a los ayuntamientos en materia de infraestructura en obra pública y su equipamiento. El ejercicio de los recursos se

---

<sup>101</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz.

<sup>102</sup> *Ibídem*

deberá realizar en apego a los siguientes lineamientos:<sup>103</sup>

- Los ayuntamientos definirán las obras a realizar y ejercerán los recursos, conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, del ejercicio fiscal correspondiente, Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 y Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.
- De los recursos asignados al (PAGIM), los municipios destinarán como mínimo un 20% para ser aplicados a obras de infraestructura hidráulica, distribución de agua potable, drenaje, saneamiento o tratamiento de aguas residuales, considerando en ello, la construcción de instalaciones o implementación de sistemas de agua potable en escuelas de educación básica.
- Los recursos del PAGIM no podrán, emplearse para gasto corriente, adquisición de vehículos o saneamiento financiero.

Después de analizar el proceso histórico que configuró la forma de actuar del Estado a través de su gobierno en el contexto del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones, se observó que la estrategia de la política social ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos. Esta situación empeora con el tiempo porque cada administración impone una estrategia vertical diferente, para atacar la pobreza. Por esta razón, en el próximo capítulo se analizará el contexto nacional, estatal y municipal en la que se desarrolla la planeación e implementación de los programas sociales (entendidos como expresión operativa de la política social) destinados a resolver el problema de la pobreza.

---

<sup>103</sup> <http://portal2.edomex.gob.mx/pagim/acercadelpagim/Lineamientos/index.htm>

### III. LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO.

*“Los grandes conocimientos engendran las  
grandes dudas.”*

**Aristóteles.**

El objetivo fundamental que persigue el presente capítulo es doble; en primer lugar, se busca contextualizar la planeación de la política social del municipio de Tlalnepantla de Baz en los ámbitos federal y estatal, particularizando los puntos de similitud, coordinación y las adaptaciones a la percepción del desarrollo social, pero sobre todo, se analizarán las estrategias y las concertaciones indispensables para materializar dicha percepción a través de la planeación e implementación de los programas sociales; en segundo lugar, se realiza un análisis de los rasgos de la estructura administrativa municipal y de la forma y fondo de gestionar la política social de dicho municipio.

#### **3.1. La planeación nacional y estatal de la política social.**

El presente apartado, muestra la radiografía general de la planeación de la política social en los órdenes de gobierno federal y estatal, como referente de coordinación en el contenido de política social municipal; así como de la forma en que cada uno de ellos la estructura y materializa a través de los programas de desarrollo social

##### **3.1.1. La planeación nacional de la política social.**

Los objetivos del desarrollo, del combate a la pobreza y marginación son compartidos entre diversas instituciones, instancias gubernamentales y órdenes de gobierno, por lo que una política integral debe transitar a través de los diversos canales institucionales. De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, los organismos públicos involucrados en el sector social son las dependencias y

entidades del Ejecutivo Federal, los poderes ejecutivos de las entidades federativas y de los municipios y el Poder Legislativo.

Es por esto que, para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad de oportunidades en México, causados principalmente por la elevada desigualdad regional en la posesión de los recursos, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) formuló una estrategia de desarrollo social y humano cuyos objetivos incluyen:

- 1.-Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.
- 2.-Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.
- 3.-Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.
- 4.- Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes y competitivas.

#### **3.1.1.1 Programas federales de desarrollo social**

Los Programas federales, encaminados a la subsistencia de grandes grupos sociales, son instrumentos del gobierno federal para atender los problemas específicos que tienen prioridad nacional. Cada una de las dependencias involucradas siguen un proceso para formular sus programas; pero de manera general se desarrollan las siguientes fases:

- 1.- Diagnóstico.
- 2.- Definición de prioridades.
- 3.- Precisión de estrategias.
- 4.- Asignación de recursos.

## **5.- Operación.**

Este proceso explica por qué los programas impactan de diferente manera. Por ejemplo en la fase de diagnóstico se encuentra que ciertas localidades tienen mayores carencias con respecto a infraestructura básica, entonces los recursos del programa de desarrollo social que atiende problemas de pisos firmes, servicios sanitarios y otros que se encuadren dentro de la infraestructura social básica, se destinarán precisamente a esas localidades.

Los estados y municipios tienen diferencias importantes entre sí, de población, de grado de marginación, de tipo de economía, etcétera, por tanto, no todos los programas federales operan en todas las regiones del país.

Los programas de desarrollo social en general tienen objetivos distintos, formas de operar variadas y sin embargo encontramos los siguientes componentes en todos:

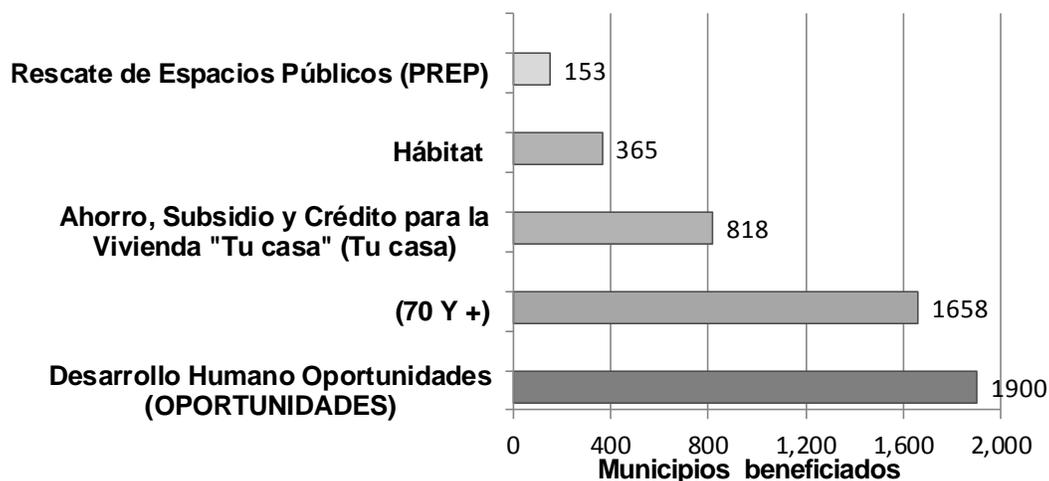
1. **Objetivo.** Es el fin que se quiere alcanzar.
2. **Cobertura.** La extensión territorial que será entendida como localidades, municipios o estados.
3. **Beneficiarios.** Las personas u organizaciones que serán favorecidos con los apoyos o actividades contempladas en cada programa.
4. **Descripción.** Explicación general del funcionamiento del programa.
5. **Características de los apoyos.** Particularidades de los beneficios que otorga el programa (incluye los rubros y montos).
6. **Proceso básico.** Es el diagrama simplificado de la operación.

Precisamente por esa particularidad de los programas, algunos de estos para su implementación, requieren que el gobierno federal establezca acuerdos o convenios con los estados; otros, distribuyen recursos directamente a los beneficiarios, unos exigen que los recursos federales sean complementados y otros que subsidien las acciones totalmente.

Así, para poder cumplir con los objetivos trazados en materia de desarrollo social y humano contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal a través de la SEDESOL, implementa una serie de programas sociales, de los cuales, según los datos del INEGI,<sup>104</sup> el programa de desarrollo humano OPORTUNIDADES, el programa 70 y +, el programa Empleo Temporal (PET), el programa de Apoyo Alimentario (PAL) y el Programa de Ahorro y Subsidio para la vivienda (Tu Casa), son los programas en los que participa un mayor número de municipios.

En este sentido, es preciso señalar que el Municipio de Tlalnepantla de Baz, en la presente administración 2009 – 2012, es uno de los tantos municipios que se encuentra adscrito a los programas federales que se enlistan en la **gráfica 1**.

**Gráfica 1. Programas federales implementados por la Subdirección de Política Social del Municipio de Tlalnepantla de Baz**



**Fuente:** Elaboración propia con datos estadísticos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal".

<sup>104</sup> "Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal".

En algunos de los programas citados, la competencia del municipio, se limita únicamente al apoyo logístico en la transferencia y entrega de apoyos, tal es el caso de los programas Oportunidades y 70 y +; en el caso del programa Tu Casa para el 2011, el municipio no fue beneficiado, por cuestiones de insuficiencia presupuestal federal; por tal motivo, solo se operan directamente los programas Rescate de espacios públicos y el programa Hábitat

### **3.1.2. La planeación de la política social en el Estado de México**

La forma de planear y ejecutar la política social en el Estado de México a partir de la administración municipal 2009 - 2012 ha cobrado mayor influencia, debido al empalme existente del partido en el poder en ambos niveles. En el presente apartado se presenta una revisión de diversos factores estatales que confluyen en la dinámica del fondo y forma de la gestión de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, como son el perfil estatal, la forma en la que se planea y estructura la política social en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011 y la congruencia que guarda respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2012 y los programas que se desprendieron de dicha planeación.

La planeación de la política social en el Estado de México tiene como antecedentes diversos instrumentos que han aplicado las administraciones gubernamentales, entre los que destaca la política de industrialización iniciada en la segunda mitad de la década de 1950, en la que se conjuntó una estrategia fiscal, de oferta de suelo y de desarrollo de infraestructura para atraer la inversión hacia la entidad.

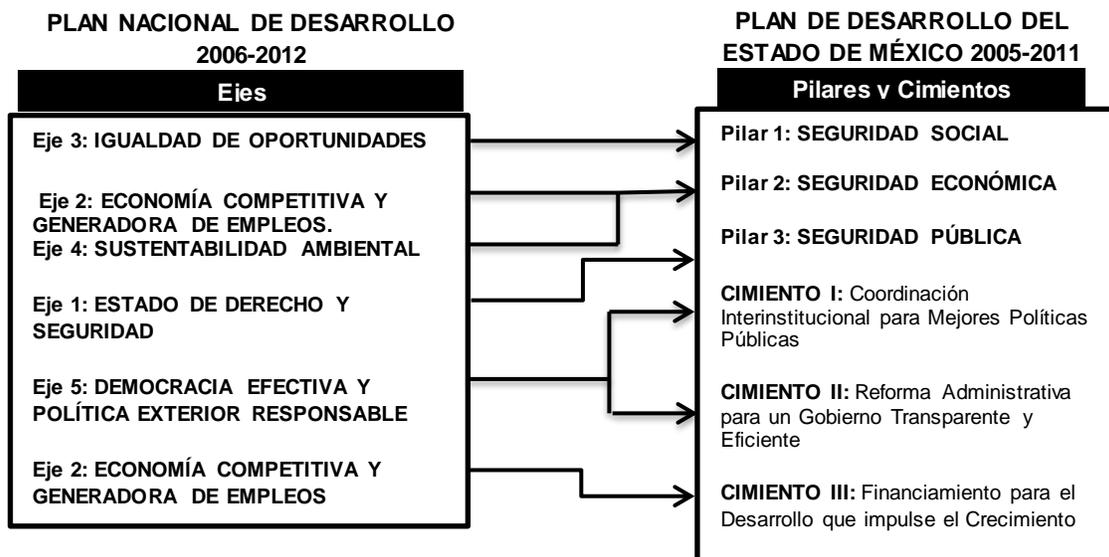
De la misma manera, se establecieron políticas de desarrollo específicas para el campo, el ordenamiento territorial y el desarrollo regional, entre otras, sin que existiera un instrumento que integrara las políticas públicas y estableciera criterios para la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, tampoco se contaba con los elementos para canalizar las aportaciones de los diversos grupos de la sociedad.

Es a partir de la reforma al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se adopta en la entidad la figura de Plan Estatal para integrar y conducir la acción gubernamental, y a partir de esa fecha se configuró un cuerpo jurídico de planeación estatal conformado, como ya se citó, principalmente, por los lineamientos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Planeación del Estado de México, y su reglamento, además de la obligatoriedad que tienen las dependencias y entidades de la administración pública por disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y Municipios.

**3.1.2.1. Vinculación entre el PND 2006 – 2012 y el PDEM 2005 - 2011**

Los 3 Pilares del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM 2005 – 2011), se desprenden de la cuadratura estratégica que guarda con el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006 – 2012), tal como se muestra en el siguiente cuadro comparativo.

**Cuadro comparativo del PND 2006 – 2012 y el PDEM 2005 – 2011**



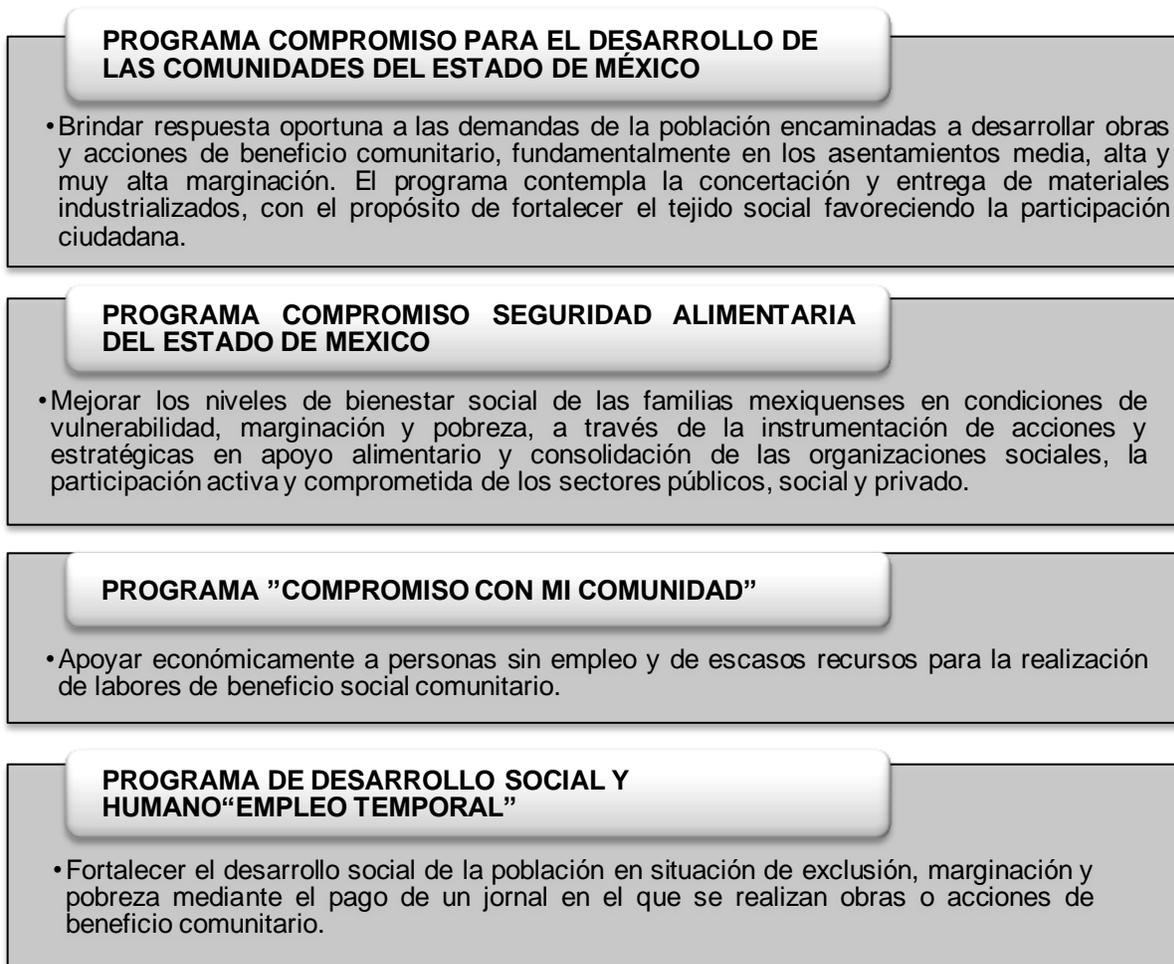
**Fuente:** Guía de planeación y presupuesto municipal 2009, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas del Estado de México

La seguridad social y la igualdad de oportunidades son dos temas que reflejan la ideología de cada partido, pero que el contenido es el mismo: el desarrollo social; así mismo la importancia del tema de la economía no puede quedar fuera de ningún plan ni siquiera el relativo a la seguridad pública.

### **3.1.2.2. Programas estatales de desarrollo social.**

Específicamente del Pilar 1 de la seguridad social y en cumplimiento a las líneas de acción señaladas en el cuadro anterior, se desprenden 4 programas sociales estatales sobresalientes que implementó el Estado de México, con finalidades variadas y cuyos objetivos se especifican en la siguiente figura.

**Figura 3: Listado de objetivos de los programas sociales en el Estado de México.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de las reglas de operación de cada programa.

Como se pudo observar, el fin último de los apoyos, subsidios y actividades de los programas sociales, independientemente del ámbito que provengan los recursos, es la población que habita en las comunidades que integran cada una de las demarcaciones municipales. Por tal motivo, pareciera que la implementación de los programas sociales descritos fuera en línea recta; sin embargo, es compleja la forma transversal de lograr los acuerdos intergubernamentales desde el ámbito municipal para que, dichos recursos, lleguen a la población objetivo.

Un ejemplo claro se puede ubicar en el municipio de Tlalnepantla de Baz durante el periodo de gobierno inmediato anterior al 2006-2012, a cargo de un presidente Municipal del Partido Acción Nacional (PAN), periodo en el cual la predominación de los programas sociales fue de orden federal (Rescate de Espacios Públicos, Hábitat, Tu Casa, Oportunidades, 70 y +), con algunas excepciones como el Programa Municipal de Proyectos Productivos, de corte municipal; en este periodo, la implementación de programas sociales de carácter estatal no tuvo importancia en la gestión social municipal, por tal motivo el gobierno del Estado de México tuvo que establecer delegaciones en los diversos municipios de diferentes partidos, para poder implementar sus programas sociales, de manera directa y con plena estrategia para rescatar posiciones políticas en la oposición.

Después del cambio de partido político (PRI) en el gobierno municipal actual, se realizaron esfuerzos para poder integrar al municipio en los programas sociales estatales; sin embargo, la importancia que habían cobrado las delegaciones estatales generaba una duplicidad de esfuerzos, por lo que nuevamente el gobierno municipal renunciando de alguna forma a su responsabilidad directa, quedó fuera de la implementación de dichos programas y tuvo que dar continuidad a la implementación de los programas federales que, de antemano, ya tenían recursos municipales comprometidos.

Una de las formas de plasmar el estilo de la nueva gestión pública del gobierno para atender algunos sectores de la sociedad con perspectiva de política social, fue la creación de diversos institutos como el de educación, el de cultura, el de

deporte y el de la juventud, organismos que en el periodo inmediato anterior formaban parte de la Dirección General de Desarrollo Social.

### **3.2. La planeación de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.**

En apartados anteriores se revisó el contexto nacional y estatal de la forma de planear la política social y su expresión final como programas sociales. En este apartado se analizará la forma y el fondo de planear y gestionar la política social municipal; particularmente a través de los programas sociales que implementa la Dirección General de Desarrollo Social a través de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano del Municipio de Tlalnepantla de Baz; partiendo del perfil municipal, seguido del análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 y un comparativo entre los planes de desarrollo de los 3 ámbitos de gobierno en materia de desarrollo social; así mismo, se tomara de éste plan las estrategias y líneas de acción que fundamentan la orientación de la política social del municipio. Finalmente, se desarrollará una radiografía sobre la gestión de la política social desde la estructura, organización, distribución de responsabilidades y el contenido e implementación de los programas sociales.

#### **3.2.1. Perfil Municipal.<sup>105</sup>**

El Municipio de Tlalnepantla de Baz, se encuentra ubicado en el Estado de México, que, a su vez, está situado en el centro de la República y tiene como límites, al norte, los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur, Morelos y Guerrero; al este, Tlaxcala y Puebla, y al oeste Michoacán.

Los terrenos correspondientes a dicho municipio se sitúan geográficamente al noroeste del Estado de México, sobre el Valle de México en su porción septentrional y al norte del Distrito Federal. La cabecera del municipio,

---

<sup>105</sup> Datos tomados de el Bando de Policía y Gobierno de Municipio de Tlalnepantla de Baz,

Tlalnepantla de Baz, se ubica en los 19° 32' de latitud norte y a los 99° 11' de longitud oeste.

Debe mencionarse que este municipio, caso único a nivel nacional, se conforma de dos fracciones o zonas no contiguas, interrumpidas por el Distrito Federal: Zona Poniente y Zona Oriente; es decir, el municipio es atravesado por el Distrito Federal.

### **3.2.1.1. Límites y Colindancias**

<b>Zona Poniente</b>	Al Norte con el municipio de Tultitlán y Cuautitlán Izcalli.
	Al Sur con el municipio de Naucalpan y el D.F. (Delegación Azcapotzalco).
	Al Oeste con el D.F. (Delegación Gustavo A. Madero).
	Al Poniente con el municipio de Atizapán de Zaragoza.
<b>Zona Oriente</b>	Al Norte con el municipio de Ecatepec.
	Al Sur con el D.F. (Delegación Gustavo A. Madero).
	Al Oeste con el municipio de Ecatepec
	Al Poniente con el D.F. (Delegación Gustavo A. Madero).

**Fuente:** Bando de Policía y Gobierno de Tlalnepantla de Baz.

A pesar de la tipología del municipio en cuestión, en la Zona Oriente, se encuentra una comunidad que presenta altos índices de marginación y una deficiente cobertura de servicios de infraestructura básico, esto, aunado a su lejanía con respecto de la cabecera municipal, resulta difícil el traslado para la ejecución de los programas o la entrega de apoyos, con tiempos registrado de hasta tres horas para recorrer una distancia de 19 Km.

Un elemento clave a considerar en la planeación municipal, es la ubicación de los asentamientos en la Zona Oriente del municipio; ya que las comunidades más pobladas como son: Lázaro Cárdenas I, II y III Sección y Dr. Jorge Jiménez Cantú, se encuentran situadas en las faldas y confines de la Sierra de Guadalupe, por lo que la estrategia de la programación de actividades y entrega de apoyos, tiene

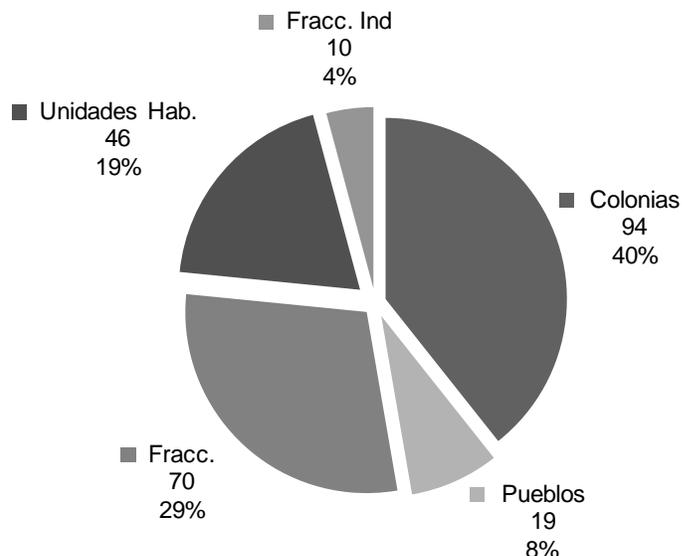
que ser diferente a la empleada en la Zona Poniente, ya que pareciera que se trabaja con dos municipios con tipologías diferentes e incluso en ocasiones opuestas.

### 3.2.1.2. Extensión

El municipio de Tlalnepantla cuenta con una superficie de 83.48 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 0.37% del total de la superficie del Estado de México; ocupa el 6<sup>o</sup> lugar en cuanto a población se refiere con 664,225 habitantes, superado por municipios cercanos como: Ecatepec de Morelos, que tiene 1,656,107 habitantes, Nezahualcóyotl con 1,110,565 habitantes. Naucalpan de Juárez con 833,779 habitantes e incluso por la Capital de Estado, Toluca de Lerdo con 819,561 habitantes.<sup>106</sup>

Para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el municipio, tiene dividido su territorio municipal en trece regiones, integradas por 239 comunidades,<sup>107</sup> conocidas como: Colonias, Unidades Habitacionales, Fraccionamientos, Fraccionamientos Industriales y Pueblos, cuya distribución se muestra en la **gráfica 2**.

**Gráfica 2: Distribución territorial del Municipio de Tlalnepantla de Baz**



**Fuente:** Elaboración propia con información del Bando de Policía y Gobierno de Tlalnepantla de Baz.

<sup>106</sup> INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>107</sup> Bando de Policía y Gobierno de Tlalnepantla de Baz.

### **3.2.2. El Plan de Desarrollo Municipal 2009–2012 de Tlalnepantla de Baz.**

El objetivo de un Plan de Desarrollo Municipal, es plasmar el proyecto político que el gobierno municipal y la ciudadanía acuerdan para encaminar los esfuerzos y recursos hacia la construcción de un municipio con escenarios más propicios para que sus habitantes tengan una vida digna, el progreso y bienestar colectivos, para radicar los valores como la justicia y la equidad, el bienestar y la honestidad. Esto bajo una visión incluyente y concertadora con la que se planté un verdadero proyecto de desarrollo económico y social con sentido humano.

En el Plan, se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales.

El Plan de Desarrollo Municipal debe entenderse como un instrumento de gobierno que permite transformar paulatina y sistemáticamente la realidad local; sin actuar de manera independiente, ya que al formar parte de un sistema de planeación, tendrá que seguir los lineamientos mínimos en cuanto a estructura e identificaciones de objetivos comunes que se designen entre los otros ámbitos de gobierno.

Este documento, es la agenda pública, que marca la pauta para la gestión, con rumbo, del gobierno municipal, siempre y cuando no sea un simple formato para cumplir con el requisito de ley. El plan entonces permitirá, con mayor acierto, por su nivel de elaboración no solo avizorar el futuro con la concreción programática que la cercanía le da al gobierno con la sociedad, sino optimizar los presupuestos insuficientes para atender las demandas y anhelos de la población.

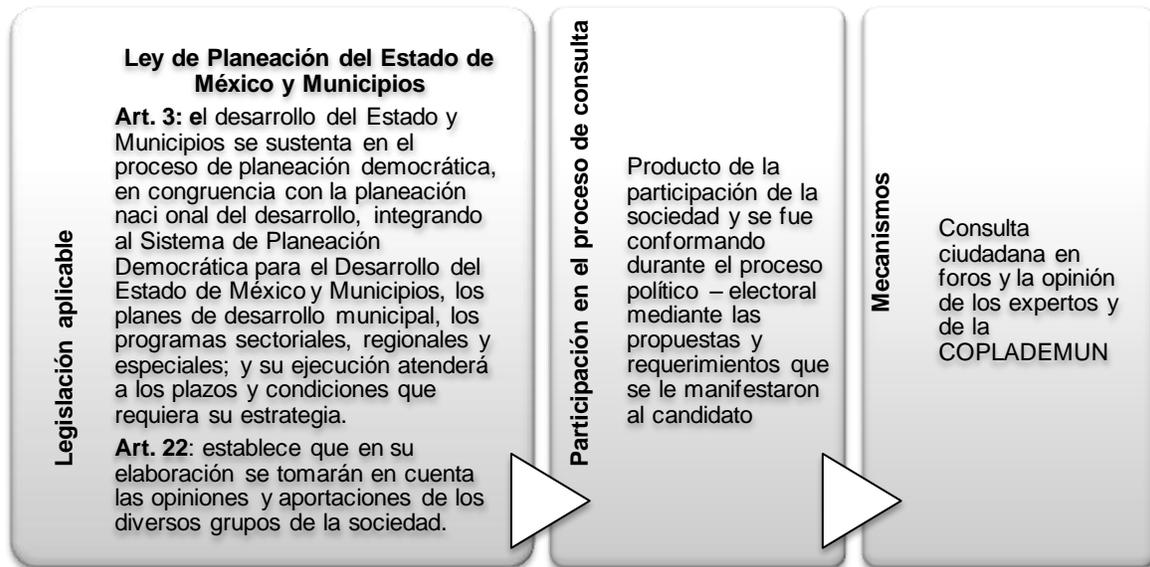
Bien vale la pena señalar que los planeadores, para evitar abstracción de la realidad que desconocen deben estar compenetrados con las fortalezas y debilidades del municipio y con las oportunidades y amenazas que enfrenta en el corto, mediano y largo plazos, tanto estatales como nacionales y globales,

tomando en consideración que lo global indudablemente impacta en lo local. Dichos planeadores, deben tener la mayor información posible, la cual tiene que ser confiable por su veracidad, integral en cada sector de la administración y bien sistematizada para poder utilizarse en todo el proceso de planeación; es decir, desde la elaboración del plan con su diagnóstico hasta los sistemas de información que se implementan para realizar el seguimiento, control y evaluación del plan.

Por lo anterior, es necesario que se lleven a cabo las consultas ciudadanas, las cuales pueden ser a través de talleres de consulta, para representantes de grupos sociales o bien de participantes en lo individual que tengan experiencia en materia de planeación y conocimiento del territorio municipal, a fin de que se reflejen los problemas y las potencialidades del entorno municipal, para proponer acciones de mejora o solución y que pueda expresar el futuro deseable y alcanzable en el ámbito del municipio.

En la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2009–2012 del Municipio de Tlalnepantla de Baz, el proceso se apegó a los lineamientos y disposiciones de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Para el diagnóstico, se atendió al Sistema de Planeación Democrática que privilegia la participación de los sectores social y privado y se tomaron en cuenta las diferentes peticiones que la ciudadanía hizo durante la campaña político - electoral del entonces candidato y ahora presidente municipal dejando abierto el proceso de consulta en participación, pero integrando un elemento de moda, que no se encuentra presente en los planes de los otros ámbitos de gobierno: la integración de las propuestas de la sociedad recabadas durante el proceso político electoral, en este sentido, lo anterior se puede verificar en la **figura 4**.

Figura 4: Procesos de consulta y mecanismos de participación utilizados en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2009–2012 de Tlalnepantla de Baz.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y el Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz.

Como en su oportunidad se señaló, el plan municipal se vincula a los lineamientos del plan estatal y por supuesto a los del plan nacional. Obvio es decir, que el enmarcado responde, en mucho, a la filiación partidista del gobernante. En este caso, la estrechez se encuadra con el Plan de Desarrollo Estatal, por ser ambos de Partido Revolucionario Institucional, aunque siguiendo la propia lógica, el plan municipal tiene una diferente metodología como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo de la planeación del desarrollo social por ámbito gubernamental, respecto de la política social.

**“LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ,  
ESTADO DE MÉXICO (2009–2012).”**

**Cuadro comparativo de la planeación del desarrollo social por ámbito gubernamental.**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007 – 2012	PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 2005 – 2011	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2009 - 2012
OBJETIVOS	PILARES Y CIMIENTOS	PILARES Y CIMIENTOS
Igualdad de Oportunidades.	→ Pilar Seguridad Social.	Pilar Seguridad Social
Reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza.	→ Reducir la pobreza extrema para una sociedad más digna.	→ Permitir el acceso a mejores condiciones de vida a la población tlalnepantlense.
Mejorar las condiciones de salud de la población y que ésta contribuya a la superación de la pobreza.	→ Garantizar la cobertura total de los servicios de salud y seguridad social con calidad suficiente y oportunidad.	→ Mejorar las condiciones de atención médica para los habitantes del municipio.
Reducir las desigualdades en los servicios de salud.	→ Elevar la calidad de la seguridad social.	
Elevar la calidad y reducir la desigualdad de oportunidades educativas.	→ Brindar educación de calidad, equitativa, suficiente y participativa.	
Incorporar a las comunidades indígenas al desarrollo del país.	→ Inclusión con respeto a la cultura indígena.	→ Otorgar el apoyo a los grupos vulnerables, generando espacios de integración, tolerancia y respeto.
Evitar la discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades.	→ Incluir, apoyar y proteger a las mujeres.	
Abatir la discriminación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables.	→ Fomentar el respeto y la equidad a las capacidades diferentes.	→ Permitir una mejor calidad de vida a los adultos mayores, de los jóvenes y las mujeres.
Desarrollar una política pública dirigida a la familia.	→ Ofrecer mejor calidad de vida a los adultos mayores.	
Instrumentar políticas públicas para el desarrollo integral de los jóvenes.	→ Desarrollar integralmente a la familia. Brindar oportunidades para el sano desarrollo de la juventud mexiquense.	
Promover el desarrollo sano e integral de la niñez.	→ Proteger y cuidar a la niñez mexiquense.	→ Apoyar en la formación académica de la niñez.
Lograr el acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural e histórico.	→ Fomentar promocionar y difundir la cultura.	→ Permitir el acercamiento de las familias tlalnepantlenses a actividades y espacios de educación, cultura, deporte, convivencia y recreación.
Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento.	→ Fortalecer la identidad estatal y los valores socioculturales.	
Fomentar una cultura de recreación física.	→ Impulsar una política estatal de cultura física y deporte integral e incluyente.	→ Fomentar la práctica del deporte utilizando al máximo los espacios destinados para tal fin.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2012, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011 y el Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz.

Para hacer más fácil la caracterización de los temas y aspectos a resolver en el periodo de gobierno 2009–2012 y para empatar y coordinar objetivos, programas, proyectos y acciones nacionales y estatales, el Plan de Desarrollo del mismo periodo, agrupa sus estrategias de acción en tres pilares y un cimiento denominados: Pilar de Seguridad Social, Pilar de Seguridad Económica, Pilar de Seguridad Pública y un Cimiento para la Integridad Social. Para los fines que persigue el presente trabajo de investigación, en la **tabla 6** se detallan los programas generales que se desprenden del Pilar de Seguridad Social.

**Tabla 6: Programas generales que se desprenden del Pilare de Seguridad Social del Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz.**

<b>PROGRAMAS GENERALES</b>	<b>OBJETIVO</b>
<b>Salud</b>	Coadyuvar para que la cobertura de los servicios de salud se amplíe hacia todos los sectores de la población tlalnepantlense, especialmente a los grupos vulnerables y a las personas que no cuentan con acceso a la seguridad social. Además de implementar acciones de control y regulación sanitaria.
<b>Educación y Cultura</b>	Ampliar la organización, cobertura y calidad de los programas educativos y culturales municipales, con sus actividades artísticas y culturales implementadas en el municipio para estimular la creatividad, la formación de valores y la identidad tlalnepantlense, mejorando las instalaciones educativas y culturales.
<b>Cultura Física y Deporte</b>	Desarrollar una política deportiva integral que sea incluyente y que contemple la promoción del deporte entre la sociedad, el fortalecimiento de actividades deportivas y el mantenimiento de los espacios deportivos municipales para obtener salud general y recreación.
<b>Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social</b>	Aumentar eficientemente la cobertura y calidad de los programas en materia de educación, la entrega de becas y apoyos, el desarrollo de talleres, capacitaciones y la atención brindada a grupos vulnerables, así como los servicios que presta el Sistema Municipal DIF.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz.

El programa general de Desarrollo Integral de la familia y asistencia social, es el referente principal de las actividades de la Dirección General de Desarrollo Social, pero principalmente de los Programas y acciones que realiza la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano a través de sus Institutos y departamentos que integran su estructura orgánica.

### **3.3. Forma y fondo de la gestión de la política social en el municipio de Tlalnepantla de Baz.**

Para dar cumplimiento a los compromisos de la política social municipal, señalados en el Plan de Desarrollo Municipal 2009–2012, la Dirección General de Desarrollo Social a través de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano, desarrolló diversos programas y actividades que implementará a través de las unidades que integran los Departamento de Programas Sociales y Proyectos Productivos, aspectos que se analizan en el presente apartado.

#### **3.3.1. La forma.**

El siguiente punto denota la forma en la que se gestiona la política social en el municipio en cuestión, a través de la implementación de los programas federales, de transferencia de apoyos, de obras de infraestructura y acciones sociales, como legado de la administración municipal 2007–2009; así mismo, se analiza el diseño, presupuestación e implementación de los programas municipales de atención a los adultos mayores, ecología, salud y de capacitación laboral.

##### **3.3.1.1. Estructura orgánica y atribuciones.**

Los administradores públicos trabajamos en un contexto organizacional en el que se toman decisiones que afectan la vida de la sociedad, y particularmente en aquellas en las que se emplean recursos públicos, son fundamentadas en leyes y normas públicas, justificando de alguna manera, su razón de ser y su capacidad de respuesta a los problemas que pueden surgir en la sociedad cambiante, situación que demandará una administración pública que rompa con los paradigmas de organización tradicional horizontal, hacia una estructura transversal y horizontal, cuya organización sea adaptable para hacer más eficiente y eficaz la implementación de las políticas públicas.

En la búsqueda de razones que justifiquen la adaptabilidad y diferenciación organizativa, la Teoría de la Organización, propone “reconstruir, mediante un análisis empírico las regularidades en el comportamiento que caracterizan a las

relaciones entre una pluralidad de variables organizativas. Todo esto partiendo de la convicción [...] de que independientemente de los fines que cada organización persiga y de los sectores específicos en los que opere, esta tendrá en todo caso comportamientos típicos y recurrentes, precisamente por ser una organización.”<sup>108</sup>

En este sentido, cada institución en cualquier ámbito gubernamental, posee una estructura definida por ley y reglamento, en los que se establece la organización y atribuciones que tendrá cada uno de sus componentes, dejando cierto margen de adaptabilidad a las condiciones no previsibles o cambiantes de las demandas y las necesidades del medio en el que se desarrollen las actividades de dicha organización.

En el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, México, en sus artículos 107, 108 y 109, establece que la Dirección General de Desarrollo Social será la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política en materia de desarrollo social e infraestructura para el desarrollo y de concertar los programas prioritarios para la atención de los habitantes de zonas urbanas marginadas.

Así mismo, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia contará con la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano, cuyas atribuciones específicas se las confiere el artículo 112: Coordinar los programas y proyectos de Desarrollo Social en el municipio y establecer mecanismos de participación social para su ejecución; Concertar y coordinar la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general en la operación de los programas de Desarrollo Social y Humano; Promover que los recursos públicos destinados a los programas sociales, se apliquen dando cobertura de prioridad a las comunidades del municipio en este orden: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad, atendiendo a los criterios de pobreza de

---

<sup>108</sup> Ramió, Carles y Ballart, Xavier. *Lecturas de Teoría de la Organización*. Vol. 2. Madrid. 1993. Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 86.

patrimonio, alimentaria y de oportunidades y en el artículo 113 se le asignan dos Institutos y dos Departamentos, como lo muestra en la **figura 5**:

**Figura 5: Organigrama de la Dirección General de Desarrollo Social.**



**Fuente:** [http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/ejerecutor/organigrama/org\\_dessocial.swf](http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/ejerecutor/organigrama/org_dessocial.swf)

A simple vista, el diagrama anterior, expresa la forma en la que la Dirección General de Desarrollo Social municipal, opera la política social a través de sus institutos y departamentos, subordinados a la subdirección, dicha integración parece contraria al principio de “jerarquía institucional”;<sup>109</sup> sin embargo, al realizar un análisis de su referente legal, el Instituto Municipal de Atención a la Mujer únicamente es un organismo desconcentrado y el Instituto de Atención a la Juventud, tiene la categoría de unidad administrativa. A continuación se revisarán sus referentes legales, que fundamentan orgánicamente su dependencia a la subdirección y que, a su vez, contraponen en la práctica su funcionamiento.

---

<sup>109</sup> Principio organizativo vinculado al reparto de competencias, las cuales se distribuyen según un sistema escalonado y piramidal en el que los órganos situados en un nivel superior dirigen, controlan e incluso revisan la actividad de los órganos de nivel inferior.

#### **3.3.1.1.1. El Instituto Municipal de la Mujer.**

En la administración municipal 2006 – 2009, al celebrarse la Vigésima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo, el diez de julio del 2008, se autorizó la creación del órgano desconcentrado de la Administración Pública Municipal denominado Instituto Municipal de la Mujer de Tlalnepantla de Baz.; para lo cual, tuvo que reformarse el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, a fin de otorgarle fundamento legal; en este sentido, se establecieron determinadas atribuciones y obligaciones, como dependiente de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano; así mismo, en la reforma del artículo 120 del reglamento en cuestión, se denominó como responsable del Instituto Municipal de la Mujer de Tlalnepantla de Baz, al titular del Departamento del Instituto; es decir, un departamento adscrito a la Subdirección de Política social, con atribuciones de Instituto.

En la presente administración municipal, derivado del Acta correspondiente a la Décima Cuarta Sesión Ordinaria de Cabildo, de fecha 18 de febrero de 2010, el Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, reconoce al instituto y le otorga facultades, derechos y obligaciones, de entre las cuales destacan las siguientes:

Coordinar e instrumentar un programa municipal para la mujer, combatir y eliminar actos de discriminación en el Estado de México, proponer el diseño e instrumentación de convenios, acuerdos y políticas públicas a favor de la mujer, con la participación de los sectores público, privado y social, entre otras. Sin embargo, después de abrogar el Reglamento de la administración municipal pasada, en ningún artículo del actual, se hace referencia al cargo que tendrá el o la titular de dicho instituto.

### **3.3.1.1.2. El Instituto de Atención a la Juventud.**

El H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla, aprobó en la sesión tercera ordinaria de Cabildo, del 25 de septiembre de 2009, las modificaciones al Reglamento Interno Municipal creando el Instituto de Atención a la Juventud como una unidad administrativa dependiente de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano, adscrita a la Dirección General de Desarrollo Social.

Dicho instituto, está encargada de dar atención a la juventud, con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de los jóvenes por medio de su participación social y de esta manera, generar un vínculo entre la juventud y un Sector Público que los integre, apoye y promueva su potencial para desarrollarse.

Opera con recursos propios y su programación la realiza en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Social y el Instituto Estatal de la Juventud; al igual que el de la mujer, su titular desempeña las funciones de Jefe de Departamento y la ubicación de dicho instituto, se encuentra en instalaciones externas al palacio municipal, situación que en ocasiones complica el flujo de información oportuna, el entorpecimiento de la cooperación intrainstitucional y la forzada rendición de cuentas.

Derivado de los vacíos legales señalados y los cotos de poder existentes, la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano, únicamente puede materializar un segmento de la política social municipal a través de los programas que implementan los Departamentos de Programas Sociales y Proyectos Productivos y el Departamento de Desarrollo Comunitario

### **3.3.1.2. Contenido y forma de implementar los programas sociales en el Municipio de Tlalnepantla de Baz.**

En la figura 4, se representa la integración de los programas tanto federales como municipales que implementa la subdirección; cabe mencionar, que los programas Oportunidades y 70 y + se encuentran agrupados debido a que en su

implementación, el municipio únicamente apoya en la organización de los eventos de entrega de apoyos, así como en brindar informes y canalizar a las oficinas de la representación estatal de la SEDESOL a la población interesada en dichos programas.

En el caso de los programas federales Rescate de Espacios Públicos y Hábitat, la participación del municipio es como instancia ejecutora,<sup>110</sup> así mismo, según el caso, aporta hasta el 50% de los recursos fiscales necesarios para la ejecución de las obras y actividades comprendidas en dichos programas.

Al respecto de programas municipales 1, 2, 3, en Equilibrio, Compartiendo el Saber y el Tiempo y Limpiemos Nuestro Espacio, la responsabilidad del municipio es total, tanto operativa, como financiera, ya que su participación va desde su diseño, presupuestación, hasta su implementación.

**Figura 6: Programas de desarrollo social que implementa la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos del Manual de Organización y Procedimientos de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.

<sup>110</sup>Según las reglas de operación del Programa Rescate de Espacios Públicos 2011, es la instancia responsable de llevar a cabo las obras y acciones apoyadas con recursos de este Programa; pueden ser los gobiernos locales o delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas.

### **3.3.1.2.1. La gestión municipal de los programas sociales federales.**

Como se mencionó en apartados anteriores, existen diversos programas que forman parte de estrategia de la política social federal, cuya implementación requiere en la mayoría de los casos de la participación del gobierno municipal como instancia ejecutora, misma que se formaliza a través de acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación que suscribe con la Secretaría de Desarrollo Social como instancia normativa. A continuación, se detalla el contenido y la forma en la que se implementan dichos programas en el municipio en cuestión.

#### **3.3.1.2.1.1. Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP).**

El principal objetivo éste programa federal es contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población de las ciudades y zonas metropolitanas. Su implementación se fundamenta en las reglas de operación establecidas anualmente por la Secretaría de Desarrollo Social federal (SEDESOL); el municipio participa como instancia ejecutora y con aportaciones de hasta el 50% en la ejecución de las dos modalidades que contempla el programa:

**Obras de infraestructura;** orientadas a mejorar la infraestructura a través de la construcción o rehabilitación de los espacios. Para el ejercicio fiscal 2010<sup>111</sup> fueron las siguientes:

1. Construcción del parque público Jorge Jiménez Cantú,
2. Construcción del parque “Hidalgo Plaza Temática”,
3. Construcción del parque deportivo “Pueblo de Los Reyes”
4. Consolidación del parque lineal “Prolongación Cien Metros”
5. Construcción del parque lineal “Alfredo del Mazo”.

---

<sup>111</sup> Reporte Programático de diciembre del 2010, Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.

Los espacios a rescatar para el ejercicio fiscal 2011, se programó su inauguración en noviembre del propio año.

**Acciones sociales;** dirigidas a promover la organización de los ciudadanos para implementar acciones que conduzcan a una mejor convivencia social; para el ejercicio fiscal 2010,<sup>112</sup> se impartieron diversos talleres con los siguientes temas: grafiti, prevención de acoso escolar (bullying), salud sexual y reproductiva, autoconocimiento, autocuidado y autoestima, fortalecimiento de valores, risoterapia, cuenta cuentos, fomento a una cultura de denuncia. Además se llevaron los siguientes eventos: danza regional, género y salud sexual y reproductiva, box, teatro, torneo de futbol, concierto, los jóvenes y su sexualidad y prevención de adicciones y concurso de grafiti en los cuales se entregaron los correspondientes utilitarios a los asistentes; se realizó la obra de teatro: "el circo de los valores".

#### **3.3.1.2.1.1.1. Dinámica operativa.**

Para el desarrollo del programa se requiere de la coordinación entre las instancias participantes tanto de la SEDESOL, como de la Dirección General de Obras municipal, la Dirección General de Administración y la población beneficiaria organizada en "Contralorías Sociales."<sup>113</sup>

El programa lo implementa la Unidad que Opera el Programa Rescate de Espacios Públicos, la cual está integrada por 4 servidores públicos y dispone de 1 automóvil y 3 computadoras en el lugar de trabajo. Como parte de los apoyos del programa, se pueden incorporar hasta 20 prestadores de servicio social, quienes apoyarán con la aplicación de encuestas en las colonias beneficiadas por el programa y en la organización de las acciones sociales. Dichos prestadores de

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> De acuerdo con las Reglas de Operación 2011, con la implementación del programa, se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

servicio recibirán un apoyo de \$9,000.00 (nueve mil pesos 00/100) al cierre de las actividades programadas.

Las obras de infraestructura son ejecutadas directamente por la Dirección General de Obras municipal; la Unidad Operativa únicamente participa en los trámites administrativos y verificación de los avances del programa, en coordinación con los representantes de la Delegación Estatal de la SEDESOL.

Las acciones sociales son programadas, presupuestadas y verificadas directamente por la unidad que opera el programa; dicha programación es simultánea en cada uno de los espacios a rescatar; por tal motivo, se requiere del apoyo de todas las unidades que integran la Subdirección, apoyo que se coordina por la Unidad Operativa y que en muchos o pocos casos, no es acorde a las necesidades programáticas.

#### **3.3.1.2.1.2. Programa Hábitat.**

El objetivo del Programa es contribuir al desarrollo social y comunitario de los habitantes en situación de pobreza patrimonial, mediante la organización y participación comunitaria y la instalación o mejoramiento de inmuebles destinados a la presentación de servicios sociales; otorgando especial atención a la población en situación de vulnerabilidad, como son personas con capacidades diferentes, adultos mayores, residentes en inmuebles o zonas de riesgo, migrantes devueltos a las ciudades fronterizas mexicanas y grupos indígenas asentados en las ciudades. Su implementación, al igual que el PREP, se fundamenta en las reglas de operación establecidas anualmente por la Secretaría de Desarrollo Social federal (SEDESOL); el municipio participa como instancia ejecutora y con aportaciones de hasta el 50% en la ejecución de la Vertiente General que contempla 3 modalidades:

- 1.- Desarrollo social y comunitario.
- 2.- Mejoramiento del entorno urbano.
- 3.- Promoción del desarrollo urbano.

Estas tres modalidades combaten a la pobreza urbana a través del mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de zonas marginadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario y se ejecuta en zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en pobreza patrimonial determinadas por los polígonos Hábitat. Estos polígonos están ya delimitados para los municipios donde se aplicará el programa.

Si bien el apoyo está dirigido a los polígonos en marginación, también se consideran otras áreas de atención del programa como son: corredores de transporte y de movilidad urbana que utiliza la población para desplazarse desde y hacia los polígonos, las áreas donde se localiza la infraestructura, los servicios y los equipamientos cuyos beneficiarios son las personas en situación de pobreza patrimonial, los centros de ciudad y en las que se realicen proyectos de asociación de municipios.

Para el ejercicio fiscal 2010,<sup>114</sup> por falta de capacidad operativa, el municipio únicamente participó en la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario con las siguientes actividades:

1. Impartición de talleres servicios de belleza, de elaboración de uñas y de electricidad.
2. Campañas de prevención de trastornos alimenticios.
3. Proyecto de atención a débiles visuales.
4. Entrega de aparatos ortopédicos: Sillas de ruedas y aparatos auditivos.

#### **3.3.1.2.1.2.1. Dinámica operativa.**

Del mismo modo que el PREP, este programa requiere de coordinación entre las instancias participantes tanto de la SEDESOL, como de la Dirección General de Administración y la población beneficiaria organizada en Contralorías Sociales

---

<sup>114</sup> Reporte Programático de diciembre del 2010, Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.

Es implementa la Unidad que Opera el Programa Hábitat, la cual está integrada por 3 servidores públicos, acompañados por la Jefa del Departamento de Programas Sociales y Proyectos Productivos, no se dispone de automóvil y tienen 3 computadoras en el lugar de trabajo. Como parte de los apoyos del programa, se pueden incorporar hasta 15 prestadores de servicio social, quienes apoyarán con la aplicación de encuestas en las colonias beneficiadas por el programa y como apoyo en la organización de los talleres y campañas, dichos prestadores de servicio recibirán un apoyo al igual que los de Rescate de Espacios Públicos de \$9,000.00 (nueve mil pesos 00/100) al cierre de las actividades programadas.

### **3.3.1.2.2. La gestión de los programas municipales.**

Como resultado en la búsqueda de acciones que justifican y cimientan la razón de ser de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano, desde inicios de la presente administración se diseñaron, aprobaron, presupuestaron e implementaron los programas municipales 1, 2, 3, en equilibrio; Compartiendo el Saber y el Tiempo; Limpiemos Nuestro Espacio y en el 2011 el programa Un Oficio para tu Beneficio. Para su operación, se creó la Unidad que Opera los Programas Municipales, misma que en la administración municipal próxima pasada operaba el Programa Municipal Proyectos Productivos para el Desarrollo Comunitario.

#### **3.3.1.2.2.1. El diseño de los programas municipales.**

Al ser programas de corte municipal, la responsabilidad de la Unidad Operativa, estuvo en la presupuestación e implementación de las políticas públicas relacionadas con la política social del municipio, donde por sus atribuciones participan directamente la Dirección General de Desarrollo Social y la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.

La estrategia del diseño fue la siguiente: se buscaron las deficiencias sociales de las comunidades no atendidas por los programas federales y estatales, previniendo escenarios futuros de conflicto, al duplicar acciones e intervenir en las

atribuciones del DIF Municipal, de los Institutos de la juventud, salud, mujer y cultura; de las Coordinaciones de educación y deporte y de la Dirección General de Desarrollo Económico.

El Resultado fueron las 4 vertientes que a continuación se mencionan:

- 1.- Atención a los problemas de salud infantil (Programa 1, 2, 3, en equilibrio).
- 2.- Integración social y productiva de las personas de la 3ª edad (Programa Compartiendo el Saber y el Tiempo)
- 3.- Atención a la falta de áreas verdes en las escuelas (Programa Limpiemos Nuestro Espacio)
- 4.- Atención al problema de desempleo municipal (Programa Un Oficio Para tu Beneficio).

El siguiente paso consistió en fijar los objetivos, alcance, fundamento legal, actividades y las colonias a beneficiar en cada programa, quedando como se muestra en las **tablas 7, 8, 9 y 10:**

**Tabla 7: Contenido del Programa Municipal “1, 2 3 en Equilibrio”**

<b>Objetivo.</b>	Promover el cuidado de la alimentación y mejorar la calidad de vida de la población infantil; además de impulsar el desarrollo sustentable de los niños y jóvenes de Tlalnepantla de Baz.
<b>Alcance.</b>	Jóvenes, niños y padres de familia interesados en cuidar su salud y mejorar su calidad de vida presente y futura.
<b>Fundamento legal.</b>	Ley General de Salud: Artículo 65 Fracs. II y artículo 66. Bando Municipal 2010 de Tlalnepantla de Baz: Artículo 5 Fracs. IX y artículo 33. Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México 2009-2012: Artículo 109, frac. I, II, III, IV; art. 111 fracs. III, IV, V y art. 112 fracs. I, II, III, IV, V.
<b>Actividades</b>	Orientación psicológica talleres de salud y cultura nutricional, programa de activación física, entrega de un refrigerio nutricional y kermés
<b>Colonias por beneficiar 2011</b>	Unidad Habitacional el Rosario I, Secc. II, Lomas de San Andrés, El Olivo

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Manual de Operación del Programa “1,2,3, en Equilibrio”.

En el 2010 dicho programa fue implementado del 11 de octubre al 18 de noviembre; en ese periodo se realizaron las siguientes actividades: “impartición de 21 Orientaciones Psicológicas, 12 Talleres de Salud y Cultura Nutricional, 7 Programas de Activación Física, 17 Rallys deportivos y entrega de 400 refrigerios nutricionales a los alumnos de 5° y 6° grado de las primarias ubicadas en las colonias la MoraTlanemex, Pueblo San Jerónimo Tepetlacalco y Pueblo de Xocoyahualco.”<sup>115</sup>

**Tabla 8: Contenido del Programa Municipal “Compartiendo el Saber y el Tiempo”**

<b>Objetivo.</b>	Reintegrar social y culturalmente a la población de la tercera edad a través de la ejecución de diversas actividades productivas, educativas y recreativas; fomentando con ello la creación de redes de integración y trabajo entre el gobierno Municipal, las personas de la tercera edad y los diversos sectores de la población.
<b>Alcance.</b>	Población tlalnepantlense mayor de 60 años o más con deseos de aprender y compartir sus conocimientos en temas como: educación vial, historia, usos y costumbres y así mismo participar en las siguientes actividades: acondicionamiento físico, manualidades y economía doméstica.
<b>Fundamento legal.</b>	Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México 2009-2012. Artículo 109, frac. I, II, III, IV; art. 111 frac. III, IV, V, X y art. 112 frac. I, III, IV, V, VII).
<b>Actividades</b>	Capacitación en materia de educación vial, Ecología y valores, auxilio vial, clases de manualidades (impartidas por los propios adultos) “La Hora de los Cuentos”, clases de economía doméstica.
<b>Colonias por beneficiar 2011</b>	Unidad Habitacional Adolfo López Mateos y Unidad Habitacional el Rosario II.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Manual de Operación del Programa “Compartiendo el Saber y el Tiempo”.

Este programa por su parte fue implementado del 16 de Julio al 16 de Diciembre del 2010; realizándose durante ese lapso diversas actividades con 5 Grupos de la tercera edad y alumnos de 5° y 6° grado de 2 primarias, como son: “Impartición de 11 Talleres de Economía Doméstica para la preparación de los siguientes productos: Gel antibacterial, jabón líquido para manos, ungüento refrescante para

---

<sup>115</sup> Reporte programático anual, 2010; Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.

piernas y gel para Trastes, impartición de 7 Pláticas de Autoestima y Técnicas de Respiración, 5 Pláticas de Prevención de la Salud con los siguientes temas: Hipertensión y Diabetes y 8 Pláticas de Educación Vial, ecología y valores.”<sup>116</sup>

**Tabla 9: Contenido del Programa Municipal “Limpiemos Nuestro Espacio”**

<b>Objetivo.</b>	Realizar diversas jornadas de forestación y reforestación en comunidades con espacios verdes deteriorados.
<b>Alcance.</b>	Ciudadanía en general, prestadores de servicio social estudiantes de nivel básico del municipio y habitantes de las comunidades aledañas a los espacios señalados.
<b>Fundamento legal.</b>	Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México 2009-2012. Artículo 109, frac. I, II, III, IV; art. 111 frac. III, IV, V, X y art. 112 frac. I, III, IV, V, VI).
<b>Actividades</b>	Jornadas de forestación y reforestación, cursos o talleres de reciclaje, presentación de videos, vista guiada a la “Sierra de Guadalupe”, kermés al finalizar la jornada.
<b>Colonias por beneficiar 2011</b>	Unidad Habitacional Tlayapa, San Felipe Ixtacala y El Rosario Ceylán

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Manual de Operación del Programa “Limpiemos Nuestro Espacio”.

Tal como los anteriores, también este programa operó a partir del 15 de Junio y hasta el 15 de Diciembre de 2010; realizándose durante ese tiempo las siguientes actividades: “15 proyecciones de videos sobre El cambio Climático y el Cuidado del Medio Ambiente, impartición de 15 Talleres de Cultura de Reciclaje; 3 visitas guiadas a la Sierra de Guadalupe; 4 jornadas de forestación y se entregaron 180 mochilas a los alumnos de 5° y 6° grado de 5 escuelas primarias ubicadas en las colonias Frac. Comunidad Betania, Frac. Industrial Barrientos, Frac. Industrial Niños Héroes, Tequesquinahuac y Benito Juárez.”<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibidem.*

<sup>117</sup> *Ibidem.*

**Tabla 10: Contenido del Programa Municipal “Un Oficio para tu Beneficio”**

<b>Objetivo.</b>	Brindar a la población tlalnepantlense que no cuenten con un trabajo e ingreso fijo una formación laboral mediante la cual desarrollen conocimientos y habilidades que les permitan aprender un oficio y así desarrollar un trabajo digno y generar recursos económicos que garanticen una mejor calidad de vida.
<b>Alcance.</b>	Población tlalnepantlense económicamente activa, que se encuentre desempleada y no cuente con alguna ocupación que le sea retribuida económicamente,
<b>Fundamento legal.</b>	Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz Estado de México 2009-2012 Artículo 109 frac. I, II, III, IV; Art. 111 frac. III, IV, V, X Y Art. 112 frac. I, III, IV, V, VII).
<b>Actividades</b>	Carpintería básica, electricidad, máquinas – herramientas, mantenimiento automotriz, confección de prendas para dama y niña, plomería, bordado con listón, refrigeración, serigrafía, herrería artística, panadería y repostería, corte y confección.
<b>Colonias por beneficiar 2011</b>	Colonias consideradas de media y alta marginación

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Manual de Operación del Programa “Un Oficio para tu Beneficio”.

A diferencia de los otros tres programas implementados en el 2010, este inició su operación en marzo del 2011 y hasta noviembre del propio año; se impartieron 9 talleres de electricidad, confección de prendas para dama y niña, serigrafía y carpintería básica, beneficiando con ello a 200 habitantes de las colonias San Juan Ixtacala, los Reyes Ixtacala, Fracc. Valle Ceylán y Tlalnepantla Centro.

Una vez que se aprobaron los manuales de procedimientos de cada programa, fueron enviados a la Secretaría Técnica del Ayuntamiento, para su revisión y validación; posteriormente, se presupuestó cada uno de los requerimientos, servicios y actividades, con la finalidad de ser incluidos en el Programa Operativo Anual correspondiente al 2010 y al 2011.

Por último, se le solicitó al Departamento de Imagen Institucional el diseño de los logotipos de cada programa, así como el de los carteles y dípticos para la difusión y de las gorras, playeras y chalecos que serían entregados al personal participante

y a la población beneficiada. Una vez obtenidos dichos diseños, se le solicitó al área de Enlace Administrativo de la Dirección General de Desarrollo Social con tres meses de anticipación, la designación de los proveedores correspondientes.

#### **3.3.1.2.2.2. Dinámica operativa.**

La implementación de los programas municipales, requiere de trabajo previo de coordinación y consulta, con las diversas áreas de la administración municipal como son: la Coordinación Municipal de Educación (Limpiemos Nuestro Espacio, 1,2,3 en Equilibrio y Compartiendo el Saber y el Tiempo); la Dirección General de Medio Ambiente (Limpiemos Nuestro Espacio); el Instituto Municipal de Salud (1,2,3 en Equilibrio); el DIF Municipal (Compartiendo el Saber y el Tiempo); el Instituto Municipal de la Juventud (Limpiemos Nuestro Espacio) y la Dirección General de Desarrollo Económico (Un Oficio para tu Beneficio).

Los cuatro Programas Municipales son implementados simultáneamente por la “Unidad que Opera los Programas Municipales”, que está integrada por 5 servidores públicos; se cuenta con 2 vehículos y 2 computadoras en el área de trabajo, una cámara fotográfica, una computadora personal y 2 videoproyectores; la periodicidad de los bloques de actividades es de 6 meses, con apego al calendario de actividades de la SEP. Se cuenta con 2 brigadas de apoyo de 10 prestadores de servicio social mismos que no reciben apoyo económico.

La correcta implementación de los programas depende en gran medida del grado de negociación y liderazgo que se ejerza la concertación de acuerdos y apoyos en la consecución de espacios y tiempos para desarrollar las actividades en cada una de las escuelas y lugares públicos donde se desarrollaran los citados programas municipales.

Por tal motivo, la programación de actividades, una vez definidas las colonias con las que se trabajará, comienza con presentación de los programas a los directores de las escuelas primarias y secundarias, ubicadas en las colonias definidas; pues de la voluntad y filiación política del director depende la oportunidad de poder

trabajar con los grupos inscritos en dichas escuelas. Una vez concluida la concertación, se procede a diseñar la logística operacional de cada una de las actividades por programa y escuela; misma que se integra al calendario de actividades del Programa Operativo Anual y es entregado a la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano para su revisión y observaciones.

Es necesario señalar que para el caso del Programa Municipal Un Oficio para tu Beneficio, los acuerdos son más formales, ya que se tienen que celebrar convenios de colaboración con las instituciones educativas que impartirán los cursos de capacitación, para lo cual existe todo un protocolo que requiere de un mes de trabajo para la celebración de dichos convenios en ceremonias solemnes.

Las jornadas de reforestación, la proyección de videos de ecología, los talleres de economía doméstica y cultura del reciclaje, son actividades realizadas directamente por el personal de la Unidad que Opera los Programas Municipales; las visitas a la Sierra de Guadalupe se realizan en coordinación con el personal de la Dirección General de Medio Ambiente; Los cursos de capacitación del programa “un Oficio para tu Beneficio” son impartidos por el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI 65) ubicado en la Zona Poniente del municipio y por la Escuela de Artes y Oficios (EDAyO Tlalnepantla) ubicada en la Zona Oriente del municipio. Los talleres de salud y cultura nutricional, educación vial, cultura y valores y las jornadas de activación física, son impartidos por los proveedores respectivos.

En los Programas Limpiemos Nuestro Espacio y 1, 2, 3, en Equilibrio se tiene contemplados diversos eventos al cierre de las actividades semestrales como son convivios o Rallys Deportivos; los demás programas por falta de presupuesto, no tuvieron programación de eventos.

Sin lugar a dudas existe una amplia gama de literatura referente al deber ser en la planeación y gestión de la política social en el municipio; así mismo los acontecimientos históricos dan fe de los esfuerzos por estructurar y reglamentar a través de las legislaciones y planes existentes la forma de plasmar la realidad de

aquellos momentos. Día con día, aquella realidad concebida se va modificando y las demandas sociales de hoy no son las mismas de ayer ni mucho menos de mañana; en eso radica la versatilidad de la administración pública; ese es el principio de adaptación de la planeación y el fin de la política social.

### **3.3.1.3. La participación ciudadana en los programas sociales municipales.**

En el siguiente apartado se analiza desde una óptica empírica a la participación ciudadana en la implementación de los programas sociales del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, privilegiando la concepción operativa de la participación, en la medida que influye o puede influir en el proceso de toma de decisiones respecto a la planeación y gestión de la política social municipal.

#### **3.3.1.3.1. La participación ciudadana como institución.**

“La participación es siempre, un acto social, colectivo y es producto de una decisión personal, contempla dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo, la voluntad personal de influir en la sociedad.”<sup>118</sup> En esta definición destaca la importancia que se otorga a la voluntad del individuo como ser pensante que decide o no participar y por otra parte, destaca el carácter social de esta decisión.

Si entendemos por participación ciudadana a “la distribución del poder entre los grupos de población o hacia los ciudadanos que tradicionalmente habían sido excluidos de los procesos políticos y económicos, entonces, desde el punto de vista de las instituciones gubernamentales, es entendida como el instrumento público a través del cual se busca descentralizar y democratizar la toma de decisiones”;<sup>119</sup> por tal motivo, el fomento y mantenimiento de dicho proceso incide directamente en la planeación de la política social; al ser el fundamento del diseño horizontal de la política pública municipal.

---

<sup>118</sup> Cunill Grau, Nuria; Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, p. 40

<sup>119</sup> García Bátiz, María Luisa; Planeación participativa; México 2006, p. 15.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no había contemplado el tema de la participación ciudadana en el nivel municipal, hasta antes de las reformas de 1999; con estas últimas se asienta en el párrafo II que:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por otra parte, es en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México donde se establecen los órganos de participación ciudadana institucionalizada que existen en la entidad. En el título tercero y, sobre todo, en los capítulos cuarto: de las autoridades auxiliares; quinto: de las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales, y séptimo: de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, donde se abordan las formas institucionalizadas de participación.

Por otra parte, el artículo 77 de ésta ley, establece que los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus habitantes. Respecto a los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), dicha ley, marca en el artículo 72 que los ayuntamientos podrán auxiliarse de éstos para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias. Así mismo, se señalan otras formas de participación ciudadana institucionalizada como son los Consejos Municipales de Protección Civil y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Por último, el artículo 113 de la citada ley, se incorpora a los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) como figuras de contraloría social, y que tienen como función principal vigilar la obra pública estatal y municipal. A continuación se examinara brevemente la forma en la que se implementaron las instancias institucionalizadas de participación citados anteriormente.

### **3.3.1.3.2. Los mecanismos y formas de participación ciudadana en el Municipio de Tlalnepantla de Baz.**

En el Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, se establecen los mecanismos de participación ciudadana en el siguiente artículo:

**“ARTÍCULO 51.** El Ayuntamiento garantizará plenamente que la ciudadanía se exprese con libertad dentro del marco legal a través del derecho de petición, audiencia pública, derecho a iniciativa de Reglamentos Municipales, plebiscito en Cabildos Públicos abiertos e integración de consejos ciudadanos de asesoría y consulta en los términos del Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social.”<sup>120</sup>

Actualmente existen 97 Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) de elección popular a través de planillas, integrados por un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales; su principal labor es “el establecimiento de la comunicación y colaboración entre las comunidades y el gobierno de Tlalnepantla, promoviendo la participación vecinal efectiva, con el fin de formar parte integral del proyecto sustentable y de desarrollo del municipio.”<sup>121</sup>

Con fundamento en el artículo señalado anteriormente, a partir del 6 de enero del 2010, se realizó la primer audiencia pública, en la cual el presidente municipal acompañado por algunos directores y subdirectores de las distintas áreas de la administración, reciben (previa cita) las peticiones referentes a servicios públicos, de los presidentes de los COPACI; dichas audiencias se realizan todos los jueves de las 10:00 A.M. a las 4:00 P.M.

---

<sup>120</sup> Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, p. 29.

<sup>121</sup> Convocatoria de elección de consejos de participación ciudadana 2009.

Las reglas de operación de los programas federales que implementa el municipio, establecen como requisito fundamental la conformación de contralorías sociales y la participación de representantes de la sociedad (COPACI); así mismo, la implementación de los programas sociales municipales, requiere de la aceptación y participación ciudadana en el desarrollo de las actividades que los involucra y beneficia. Sin embargo, en la mayoría de los casos, dicha participación se ve restringida y los fines de los programas no se consiguen, generando ambientes de desconfianza y descontento social.

Las posibles causas de dichas dificultades, fueron observadas empíricamente en la gestión tanto de los programas federales, como de los municipales, ya que de la implementación de cada programa se desprenden problemas particulares respecto a la participación ciudadana; mismas que se generan tanto de los lineamientos o reglas de operación que los rigen, de la incapacidad institucional, de los cotos de poder, de la dinámica operativa y de la falta coordinación intrainstitucional e interinstitucional; dichas complicaciones se analizarán en el siguiente apartado.

### **3.3.2. El fondo.**

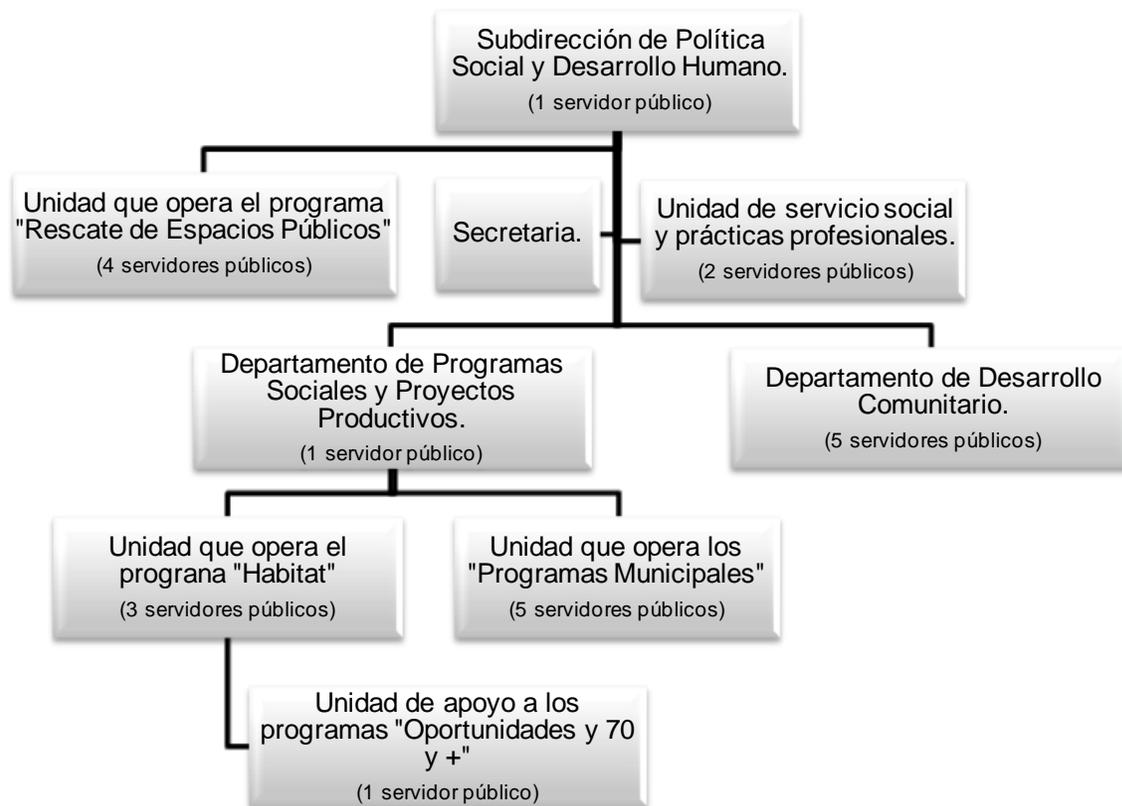
En el presente subapartado se detallan los pormenores que configuran el fondo que le da controversia a la gestión municipal, como son: la organización, los cotos de poder, la capacidad institucional, el sindicalismo municipal, la designación de proveedores y los límites de la participación ciudadana; pormenores que, desde la teoría pueden razonarse criticarse, e incluso explicarse; pero que, sin la experiencia palpable, es imposible concatenar dichos elementos, para proponer los cambios necesarios en la gestión municipal, puesto que cada uno de ellos está presente, de diversas formas y magnitudes en todos los municipios de México.

#### **3.3.2.1. Estructura interna de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.**

Tal como se observó en el organigrama anterior, la Subdirección tiene cuatro componentes con la misma jerarquía, aunque, los Institutos, como unidades

administrativas cuentan con patrimonio y presupuesto propios, desarrollan sus actividades bajo petición, consulta y coordinación directa con la Dirección General de Desarrollo Social; a razón del vacío legal y los cotos de poder existentes, la Subdirección únicamente cuenta con el Departamento de Programas Sociales y Proyectos Productivos y el de Desarrollo Comunitario, para la implementación de los programas sociales y el desarrollo de sus actividades; la integración informal de dichos Departamentos se muestra en la siguiente figura:

**Figura 6: Organigrama operativo de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la experiencia laboral en el área señalada.

Tal como se abordó el tema de la organización anteriormente, queda claro que para cumplir con los objetivos y razón de ser de cada ente público, se debe contar con una estructura bien definida y una organización adecuada, manteniendo siempre un grado de flexibilidad, que le permita adecuarse a las necesidades y

demandas sociales cambiantes, en este sentido, la característica principal del organigrama anterior es la intención de adecuar la estructura de la Subdirección en cuanto a la distribución de las cargas de trabajo, teniendo como punto de partida los recursos limitados, las variadas actividades, el espacio laboral reducido

Su informalidad radica en que ni el Bando de Policía y Gobierno ni el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, contienen la estructuración de las unidades operativas ni el número de servidores públicos que las integrarán; por tal motivo, dicho diagrama muestra la realidad de la distribución de las cargas de trabajo y la importancia que tiene cada una de las unidades operativas en la implementación de los programas y la ejecución de las actividades; de tal manera que su organización es flexible y depende directamente de la forma de trabajar del titular de la Subdirección; sin embargo, al no existir una estructura de jerarquía formalmente establecida, en diversas ocasiones la toma de decisiones y la línea de mando se vuelve volátil y poco efectiva.

Un claro ejemplo es la ubicación de la Unidad que Opera el Programa Rescate de Espacios Públicos, que se posiciona por encima de los Departamentos, debido a la importancia que se le da al desempeño de las actividades que involucra la implementación de dicho programa y al grado de involucramiento de la Subdirectora en la coordinación del mismo; otra unidad que se posiciona al frente es la de Servicio social y prácticas profesionales, ya que es la unidad a la que acuden las diversas áreas de la administración municipal en la búsqueda de prestadores de servicio social y favores discrecionales

El Departamento de Desarrollo Comunitario, desarrolla sus actividades y atribuciones como Unidad Operativa; ya que el servidor público que se encuentra al frente de dicho Departamento, tiene el cargo de jefe de unidad y a pesar de tener bien estructuradas las actividades a ejecutar, no cuenta con una estructura que divida las funciones de cada uno de sus integrantes.

El Departamento de Programas Sociales y Proyectos Productivos si cuenta con una estructura conocida por sus integrantes; sin embargo hay que señalar la

ausencia de poder en el servidor público que ejerce el cargo de Jefe de Departamento, situación que ocasionó el surgimiento de la figura alterna de Coordinador de Programas Sociales.

### **3.3.2.2. Los cotos de poder.**

La alternancia en el poder, los compromisos político–electorales y la discrecionalidad política que deriva de ellos, posibilita la existencia de áreas que presentan una anquilosada estructura burocrática; tal es el caso del Departamento de Programas Sociales y Proyectos Productivos, ya que a pesar de las limitadas actividades que realiza, la implementación del programa resulta compleja, debido a los cotos de poder existentes entre dicha área y la Subdirección de Política Social, aunados a la falta de medios de transporte y al personal operativo poco calificado. El resultado es la ambigüedad en la toma de decisiones y una anacrónica programación de las actividades, situación que en múltiples ocasiones ha llevado al borde de la cancelación del programa por parte de las autoridades de la SEDESOL.

Los cotos de poder, también dificultan la movilidad y ascenso del personal calificado; imperando el compromiso político-electoral sobre la profesionalización, la capacidad, el compromiso y la calidad. En menor intensidad el favoritismo burocrático declina tajantemente las relaciones laborales hacia ciertas áreas poco trascendentes, donde el flujo de información personal cargada de valores negativos, define la concepción de la calidad y veracidad de las acciones o resultados de las actividades desempeñadas.

### **3.3.2.3. El sindicalismo municipal.**

El artículo 138 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, define al sindicato como la asociación de servidores públicos constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. En el Estado de México dicha agrupación social recibe el nombre de Sindicato Único de Trabajadores del Estado de México y Municipios (SUTEYM), el cual se

encuentra integrado política y territorialmente por diversas secciones y delegaciones que involucran y representan al personal sindicalizado del sector central, de los organismos descentralizados y de los municipios de dicho estado.

En lo referente a las condiciones generales de trabajo, el artículo 54 de la citada ley, establece que cada institución pública o, en su caso, dependencia, en razón de la naturaleza de sus funciones, fijará dichas condiciones de común acuerdo, con el sindicato, mismas que tendrán una duración de tres años y podrán ratificarse o modificarse a su término. Su contenido mínimo le fija el artículo 56:

- I. Duración de la jornada de trabajo;
- II. Intensidad y calidad del trabajo;
- III. Régimen de retribuciones;
- IV. Regímenes de licencias, descansos y vacaciones;
- V. Régimen de compatibilidad en horario y funciones;
- VI. Disposiciones que deban adoptarse para prevenir los riesgos de trabajo;
- VII. Disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;

Particularizando las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos sindicalizados de la Dirección General de Desarrollo Social del Municipio de Tlalnepantla de Baz, es necesario considerar en primer lugar que, en su planilla laboral existen seis servidores públicos sindicalizados y 20 de confianza, y en segundo lugar, la naturaleza de las atribuciones de dicha área, ya que el 80% de las actividades son de campo, para hacer las siguientes reflexiones:

- 1.- Horario laboral: es primordialmente matutino y va de las 8:30 AM a las 4 PM; con una tolerancia de 15 minutos al comienzo de la jornada laboral, con gratificaciones extraordinarias al exceder dicho periodo. El horario de los servidores públicos de confianza inicia las 9:00 AM y termina a las 6:00 PM, con 10 minutos de tolerancia al comienzo y sin gratificaciones extraordinarias.

Los 30 minutos que existen de diferencia en la hora de entrada se convierten en una hora extra para los servidores sindicalizados, a pesar de la existencia de checadores digitales biométricos. Así mismo, las dos horas de diferencia en el horario de salida, dificulta la programación de las actividades de los programas sociales y la integración de dichos servidores a las actividades, especialmente cuando se trabaja en las comunidades de la Zona Oriente.

- 2.- Los periodos vacacionales: son dos, tanto para servidores de confianza como sindicalizados, la diferencia es, que para los de confianza se otorgan 10 días de vacaciones por cada periodo, mientras que para los sindicalizados son de 22 días por cada periodo, sin considerar los días económicos otorgados a razón de: las juntas y eventos sindicales, cumpleaños, días feriados, incapacidades, entre otros.

El respeto y abuso de los acuerdos sindicales al respecto, aunado a la falta de personal, genera múltiples vacíos laborales en lapsos de tiempo prolongados, que deben ser cubiertos indiscutiblemente por los servidores de confianza, que en la mayoría de los casos son los encargados de las labores de campo, es decir, que se deben restringir las actividades de los programas sociales, para cubrir las limitadas funciones que desempeñan los servidores sindicalizados, o por la simple permanecía en la oficina.

- 3.- Las relaciones laborales: entre autoridades electas y los empleados sindicalizados, o sindicatos y empleados de confianza, se vuelven rehenes de las administraciones salientes o de las administraciones entrantes, ya que las decisiones son centralizadas y partidistas, al no existir alguna figura legal que sancione y regule esta complejidad.

Los puntos señalados son los lastres que calcifican los cotos de poder y reducen en gran medida la capacidad institucional del municipio, al desequilibrar la integración laboral de las unidades operativas y retrasar la programación de los programas sociales, impactando negativamente en la eficiencia y eficacia de la gestión municipal.

#### 3.3.2.4. La capacidad institucional.

La capacidad institucional, “es la habilidad que tienen las organizaciones públicas para desempeñar las tareas encomendadas en forma eficiente, eficaz y sostenida.”<sup>122</sup> Así mismo, se puede entender como la habilidad organizativa y funcional que tienen los entes públicos o el gobierno a través de las reglas de juego, y su estructura administrativa para cumplir con eficacia, eficiencia y transparencia su objeto social.

Como se mostró en su momento, la capacidad institucional de la Dirección General de Desarrollo Social municipal, presenta deficiencias en cuanto a la disponibilidad de recursos materiales y humanos, toda vez que la presupuestación anual, centraliza la previsión los recursos para cubrir los insumos necesarios para la implementación de los programas sociales, es decir, los recursos destinados a la entrega de apoyos y a la contratación de proveedores de bienes y servicios; limitando aquellos recursos básicos e indispensables para la operatividad de dichos programas, como son la adquisición de vehículos, mobiliario, equipos de cómputo, impresoras y consumibles entre otros.

El portal web y las líneas telefónicas, son los medios de vinculación entre el gobierno municipal y la sociedad más recurrentes; al respecto, si se realiza una búsqueda en el portal de Tlalnepantla de Baz: [www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx), sobre los apoyos o actividades que realiza la Dirección a través de sus Departamentos e Institutos, únicamente se muestra la información sobre las actividades realizadas por el Instituto Municipal de la Juventud y los programas federales Hábitat y Rescate de Espacios Públicos, sin incluir calendarios de actividades o la publicación de convocatorias de todos los demás programas y actividades que dicha dirección implementa. Se cuenta con cuatro líneas telefónicas, de las cuales, dos son líneas directas para la comunicación interinstitucional e intrainstitucional, de la Dirección y la Subdirección, y las otras dos, son las que brindan información

---

<sup>122</sup> Hildebrand y Grindle. *Building sustainable capacity in the Public Sector: What can be done?.*- En Grindle, Merilee, ed. *Getting good government. Capacity building in the public sector of Developing Countries*. Boston, 1997, Harvard University Press.

a la sociedad, reciben comentarios, peticiones, quejas y sugerencias, situación que neutraliza la utilidad de este medio de vinculación.

La organización y distribución de los lugares de trabajo en las instalaciones que ocupa la Dirección General de Desarrollo Social, en el Palacio Municipal es inadecuada y disfuncional; si se describe brevemente los espacios disponibles, puede decirse que se cuenta con dos oficinas de 4 x 4 metros designadas a la Dirección y Subdirección respectivamente, dos cubículos de 2 x 2 metros ocupados como bodegas y dos áreas en común, la primera de 4 x 10 metros, donde se ubican los dos departamentos que integran la Subdirección, es decir 15 servidores públicos, más escritorios, sillas, archiveros, etc.; y la segunda, de 4 x 4 metros destinada a los 5 servidores públicos que dependen directamente de la Dirección. Al tratarse de un área de estrecho contacto con la sociedad aunado a la inexistencia de información en el portal web y la saturación de las líneas telefónicas, la consecuencia es, que, el flujo de representantes sociales y de los habitantes de las diversa comunidades sea constante y en gran escala, lo que conlleva a que la atención a la ciudadanía se realice en los pasillos y balcones del Palacio Municipal, lo cual demerita la calidad y la importancia del vínculo entre la sociedad y el gobierno municipal.

#### **3.3.2.5. La designación de proveedores de bienes y servicios.**

De acuerdo con el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Administración, emitido el 16 de noviembre de 2009, le corresponde al Enlace Administrativo de la Dirección General de Desarrollo Social, llevar a cabo los siguientes procedimientos: realizar los trámites y gestiones administrativas y financieras necesarias para la requisición de bienes y servicios, ejerciendo el presupuesto correspondiente; validar y sustentar todos los movimientos laborales de personal; realizar la adquisición contingente de bienes y servicios mediante fondo revolvente para evitar se afecte la continuidad de operación y servicio institucional, entre otros. De esta forma, cada una de las direcciones e institutos que integran la administración pública municipal, cuentan con un Enlace

Administrativo, que será el vínculo entre los requerimientos de cada área y la forma de solventarlas con los recursos públicos municipales.

Para el desarrollo de todos los programas y actividades sociales, se requiere de la designación de uno o varios proveedores que realizarán cada uno de los talleres, obras o pláticas programadas; así mismo, deberán proporcionar gorras, playeras, chalecos, pants, botellas de agua, mochilas, balones, etcétera. La designación de cada uno de ellos, la realiza la Dirección General de Administración, a través de la Subdirección de Recursos Materiales, a petición del Enlace Administrativo asignado a la Dirección; dicha petición debe realizarse con tres meses de anticipación, para contar en tiempo y forma con los requerimientos solicitados.

Esta condición para adquirir los bienes y servicios, lejos de transparentar la gestión, complica el desarrollo de las actividades, porque las unidades operativas dependen totalmente de la designación del contrato al proveedor; así mismo, pareciera mentira pero el costo de cada uno de los requerimientos se duplica y en ocasiones se triplica, reduciéndose la calidad y la cantidad de objetos adquiridos, situación que daña la imagen pública y aumenta la desconfianza de la población en sus servidores públicos.

### **3.3.2.6. Los límites de la participación ciudadana en los programas sociales municipales.**

En el caso de los programas federales, las reglas de operación 2011 del PREP<sup>123</sup> y HÁBITAT,<sup>124</sup> se establece que dichos programas entre otras actividades, propiciarán la integración de contralorías sociales con la finalidad de dar seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos. La conformación de dichas contralorías, se debe realizar en el primer trimestre de cada ejercicio fiscal; sin embargo, representa una tarea

---

<sup>123</sup> Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2011; punto 8, p. 14

<sup>124</sup> Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011; punto 8, p. 18

complicada, ya que requiere de una gran labor de convencimiento, acuerdos y liderazgo político.

En los programas sociales municipales, los lineamientos de operación son más flexibles, y consideran únicamente la participación de los COPACI como medios de información; También puede decirse que la participación es mayor dado que la mayoría de las actividades que se realizan en primarias y secundarias, cuenta con la participación de las sociedades de padres de familia.

La implementación de los programas sociales, tanto federales como municipales, en el 2010 se realizó en su totalidad; sin embargo, cada uno de ellos generó una memoria descriptiva acerca de los problemas detectados de participación ciudadana; esto con la finalidad de adecuar las estrategias operativas para el ejercicio fiscal 2011. A pesar de que se superaron algunos conflictos, en otros no se encontró o no fue posible establecer la estrategia adecuada, a continuación se citan dichos problemas recurrentes:

- a) Conflicto de intereses entre los COPACI de la zona donde operan los programas, unos tratan de mostrar a los habitantes de las comunidades aledañas, que los beneficios obtenidos son el fruto de su labor como representantes sociales; desde ese momento se presenta un quiebre en las relaciones de coordinación entre la administración municipal y la sociedad organizada.
- b) Las costumbres, los horarios, los estilos de vida, el trabajo, los conflictos vecinales, el cuidado de los hijos, la desconfianza, las labores domésticas, la apatía, entre otras, son las múltiples racionalidades expresadas por la gente que decide no participar en las contralorías sociales y que a su vez, condiciona la participación de las que lo hacen. Por tal motivo, dichas contralorías representan una participación limitada o en ocasiones inducida desde el sector público.

c) La capacidad institucional y coordinación interinstitucional e intrainstitucional no es lo propicia que se quisiera sobre todo por el retraso en la liberación de los recursos y la designación del proveedor correspondiente de materiales y servicios, en la mayoría de los casos, la programación de las actividades a realizar se presenta uno o dos días antes de su comienzo, situación que genera poca convocatoria o un desconocimiento total de las actividades que se desarrollarán en cada uno de los programas sociales, lo que conlleva a desarrollar estrategias alternas que generen participación, como son: la realización de jornadas de perifoneo, la colocación de vinilonas y carteles, las visitas a las escuelas de la zona para invitar a los alumnos y a los padres de familia y en casos extremos, el acudir directamente a cada domicilio, para convencer a sus habitantes de la importancia de participar en las acciones a desarrollar.

#### IV. MODELO ALTERNATIVO PARA LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL.

*“Cuando nuestros sueños se han cumplido es cuando comprendemos la riqueza de nuestra imaginación y la pobreza de la realidad.”*

Ninon de Lenclos.

En el presente capítulo, se aborda, en primer instancia, el tema de la pobreza en México, dilucidando algunos de sus conceptos fundamentales que, ayudan a entender su carácter valorativo y relativo, así mismo, dicho concepto se complementa con el de la exclusión social con la finalidad de conocer algunas de las causas del deterioro en la calidad de vida de una población determinada y finalmente, se analiza la forma en la que se han definido ciertos indicadores que reflejaran la magnitud y la evolución de la pobreza y que sirvieran de referencia para diagnosticar sus orígenes y como una herramienta para diseñar las políticas públicas.

En la parte final, se plantea una propuesta para la gestión de la política social municipal, partiendo del análisis expuesto en los capítulos anteriores, sobre las implicaciones que presenta la gestión de la política social y su conjugación con los principios de la planeación y la adaptación de algunos conceptos utilizados desde la teoría del desarrollo, de la organización y la ciencia política, con la finalidad de mostrar alternativas conceptuales, de cambio de paradigmas y de actuación, desde la administración pública municipal para promover el desarrollo social comunitario.

##### **4.1. El carácter relativo de la pobreza, exclusión social y su incidencia en el diseño e implementación de la política social en México.**

El desarrollo social, es un proceso que busca respuesta a las condiciones de pobreza en que vive la población, el instrumento para conseguir dicho fin, es la

política social; por tal motivo, en el presente subapartado, se considera fundamental hacer una reflexión sobre las diferentes definiciones de pobreza, además de su carácter relativo y la manera en la que el gobierno mexicano ha orientado sus esfuerzos para diseñar instrumentos de medición y combate a través de las políticas públicas.

Aunque la pobreza es un concepto asociado principalmente con la economía, por la carencia de recursos, es conveniente señalar que también se considera pobreza a la falta de capacidad y de oportunidades para acceder a ellos, como consecuencia de la ausencia de otros factores como la salud y la educación; por lo tanto, la pobreza no puede ser solamente atendida con proyectos de promoción y desarrollo económico.

Pobreza es sinónimo también de vulnerabilidad social, precariedad, indefensión, impotencia, inseguridad y exclusión. Normalmente, el concepto de pobreza se relaciona con la percepción de un ingreso insuficiente para tener acceso a un determinado nivel de bienestar. El ingreso ha sido utilizado de manera extensa para medir la pobreza por dos motivos:

- 1.- Porque ofrece una cierta indicación sobre la capacidad de las personas para alcanzar un nivel de vida determinado y,
- 2.- Porque la información sobre ingresos se encuentra disponible más fácilmente que otros determinantes del bienestar.<sup>125</sup>

Como todo concepto social, la pobreza también es un concepto valorativo, lo que significa que es producto de comparaciones y permite dar seguimiento a las condiciones de vida según los indicadores seleccionados para su valoración. Es importante señalar que algunos indicadores están estandarizados y son reconocidos mundialmente, y otros se generan según las necesidades y la información con que se cuente.

---

<sup>125</sup> Székely, Miguel, "Hacia una nueva generación de política social", *Cuadernos de Desarrollo Humano 2*, México, 2002, SEDESOL (Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos), p. 8

Desde otra perspectiva, “[...] el concepto de pobreza es también cultural y político.”<sup>126</sup> Cultural, en el sentido que refleja una estructura de valores, formas de relación social, apreciación y reconocimiento de ciertos niveles de vida, por lo tanto, las estructuras culturales aceleran o entorpecen los procesos sociales para superar las necesidades de la población; y político, en la medida en que desde su conceptualización política hasta las acciones por parte de las estructuras de gobierno, adquiere diversas formas acordes con las condiciones concretas del desarrollo político.

Por lo tanto, la pobreza no es solo la carencia de recursos económicos, sino que es la carencia de una suma de factores, como son: la ausencia de libertad, de control, de decisión y de dominio social y político; generando situaciones de abuso, de exclusión y de riesgo social.

Es por esto que la pobreza debe ser conceptualizada como “un fenómeno multifactorial que inhibe o limita el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas, las familias y las comunidades. Así, en vez de calificarla únicamente como la carencia de satisfactores económicos, la pobreza puede ser también sensiblemente identificada como el impedimento estructural para acceder a mejores condiciones de vida.”<sup>127</sup>

#### **4.1.1. El carácter relativo de la pobreza.**

Por ser un concepto valorativo, es también un concepto relativo que se relaciona con el cruce de factores que la producen. Estos factores pueden estar relacionados con características territoriales, de raza, de edad, de vulnerabilidad, de género, por mencionar algunos. Por lo tanto la pobreza no es igual en zonas rurales que en zonas urbanas, como tampoco fue igual a lo largo de la historia, siendo muy diferente su manifestación actual a la que se tenía hace dos siglos.

---

<sup>126</sup> Iracheta Cenecorta, A. Op. cit., p. 223.

<sup>127</sup> Maldonado Venegas, Luis (2002), “Perfil y perspectivas de la pobreza urbana en México” en, *Ciudades humanas; pobreza urbana y el futuro de las ciudades*, México: Miguel Ángel Porrúa, p. 48.

Asimismo, en un mismo período temporal la pobreza puede ser vista de manera muy distinta por parte de culturas diferentes. En este sentido, su concepción ha cambiado a lo largo del tiempo y en la actualidad existen definiciones más integrales que responden a la complejidad de la pobreza y se refleja en los instrumentos para medirla y compararla.

En lo que se refiere a las formas de medir la pobreza, estas también han evolucionado al igual que el concepto. Existe la construcción de índices, como los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que incluye las condiciones sociales y materiales de vida; también existen los índices de marginación o el *Índice de Desarrollo Humano* que permiten calcular y comparar la situación en la que se encuentra una comunidad.

Para diseñar políticas y programas de combate a la pobreza es necesario establecer algunos criterios que permitan definir y medir con criterios similares sus indicadores, con la finalidad de poder diseñar instrumentos que propicien un acercamiento más fiel a la realidad e impactar positivamente en una sociedad y en su territorio.

La dinámica sociodemográfica en general y las migraciones en particular, son procesos sociales que mantienen una relación directa con la pobreza y con la búsqueda de oportunidades. Por eso tradicionalmente se habla de las migraciones de las zonas rurales a las zonas urbanas, y en estos movimientos se detectaron la diferencia entre las condiciones de pobreza de un ámbito y del otro, por lo tanto las políticas de combate a la pobreza respondían a una diferencia marcada por el territorio y por las condiciones del entorno, además de las condiciones de los propios migrantes. Ahora las migraciones se dan además también entre países, donde intervienen factores diferentes.

Con esta reflexión se destaca simplemente la importancia que siempre tendrá el territorio en el diseño de las políticas y de los instrumentos de actuación de los gobiernos. Por lo tanto, para que la política social pueda territorializarse y

comprender su carácter relativo, o por decirlo de otra manera, entender la interrelación de factores múltiples que generan distintos niveles de pobreza, es necesario vincularla siempre al ámbito territorial.

Uno de los fenómenos más estudiados sobre la pobreza es la diferenciación entre la pobreza urbana y rural. Existen estudios<sup>128</sup> que confirman que en México, la mayor parte de los pobres del país – hablando de México- están en las ciudades. Contrario al fenómeno de las décadas de los sesenta y setenta, donde la mitad de la población pobre del país estaba en las zonas rurales, a partir de la primera mitad de la década de los ochenta los pobres urbanos ya representaban el 60% del total de la población en condiciones de pobreza.

La pobreza urbana está determinada por procesos sociales lacerantes y desgarradores que se suman a la falta de otros elementos como identidad, arraigo, solidaridad, espacios de participación, y la falta de cohesión comunitaria y familiar. Reflejando una creciente polarización y desigualdad de la población en las ciudades, que trae consecuencias violentas en la convivencia social, principalmente por la segregación espacial y el incremento de las actividades informales.

Esta segregación espacial se caracteriza por la competencia entre los distintos grupos sociales por localizarse en lugares que tienen mayores ventajas sobre otras, principalmente por su accesibilidad, calidad y oferta de recursos y servicios de infraestructura y equipamientos. De aquí que la marginalidad y la fragmentación social de las ciudades ocasionada principalmente por los grandes contrastes sociales y las desigualdades económicas y de acceso al territorio, son motivo de violencia e inseguridad urbana.

Otros fenómenos que se relacionan con la pobreza urbana, son el hacinamiento

---

<sup>128</sup> Véase a Maldonado Venegas, L. Op. cit. y Perlo Cohen, Manuel y Antonio Moya, “Dos poderes, un solo territorio: ¿conflicto o cooperación?, un análisis histórico de las relaciones entre los poderes central y local en la Ciudad de México de 1325 a 2002” en Ramírez Kuri, Patricia (Ed.), *Espacio público y reconstrucción ciudadana*, México D.F. 2003: FLACSO y Miguel Ángel Porrúa.

por la falta de vivienda, las viviendas informales en zonas de riesgo, la contaminación del medio ambiente en especial de las aguas y del aire, la deficiencia de los servicios de saneamiento y abastecimiento, el déficit en la accesibilidad a transporte público, y la delincuencia. Todos estos fenómenos directamente relacionados con las carencias y condiciones del territorio.

#### **4.1.2. Pobreza y exclusión social.**

La pobreza y su relación con la falta de oportunidades, se convierte en un tema prioritario para la planeación del desarrollo social, cuyo objetivo es el diseño de políticas públicas e instrumentos que promuevan una visión integral que busque romper el ciclo de pobreza que exige acciones multifacéticas, coordinadas entre sí y que puedan dar solución a las necesidades específicas de los grupos vulnerables.

La exclusión social, es un concepto más amplio que el concepto de pobreza, porque tiene que ver con la incapacidad de poder participar activamente en la vida económica, social, política y cultural de una sociedad.<sup>129</sup>

De aquí que no se contemplan como sinónimos pobreza y exclusión, ya que “[...] la pobreza hace referencia a las limitantes para acceder a un estado de bienestar y desarrollo; en tanto que la exclusión se refiere a un proceso que abarca todos los aspectos de la situación de un individuo o de un grupo que se enfrenta al rechazo por parte del sistema social.”<sup>130</sup> Y es que la pobreza puede ser consecuencia del aislamiento geográfico, y por tanto de exclusión por las condiciones de difícil acceso a distintos bienes y servicios.

Esta relación entre la pobreza y la exclusión, son determinantes para conocer algunas de las causas del deterioro en la calidad de vida de una población, existen por ejemplo los riesgos a los que está expuesto un sector de la población vulnerable ante los desastres naturales, pero también existe el factor político y

---

<sup>129</sup> May, Nicky (1997), *Challenging Assumptions. Gender issues in urban regeneration*, York: Joseph Rowntree Foundation, p. 15

<sup>130</sup> Maldonado Venegas, L. Op. cit., p. 54.

económico que influye en el territorio, debido al agotamiento de los recursos o el desgaste del modelo económico o la inoperancia de las políticas públicas.

Combatir la pobreza y la exclusión adquiere una importancia estratégica en los programas y actividades derivadas de la política social municipal, para lo cual será necesario integrar en el diseño de dicha política, acciones de creación de infraestructura y servicios para el consumo colectivo, pero que además propicien la distribución equitativa de la riqueza, la ampliación de las libertades y fomenten la democracia, promuevan la igualdad de oportunidades para la educación y para el trabajo remunerado, y consideren el desarrollo de la justicia y la seguridad social como puntos claves.

En este sentido, es indudable asegurar que el diseño de la política social es influenciado por la evolución de la visión, la conceptualización y la medición de la pobreza, para lo cual se han trazado estrategias productivas e inclusivas, pero hasta ahora el crecimiento económico no ha impedido que la pobreza siga extendiéndose y agravándose, esto se debe principalmente a una inequitativa distribución del ingreso y a una cultura tradicionalista anclada en el autoritarismo.

Otra característica para el diseño de la política social, es la identificación de los diferentes grupos reconociendo sus necesidades y prioridades, lo que implica la construcción de indicadores desagregados que permitan identificar los niveles de desigualdad y exclusión de los grupos específicos. Además de la participación, como expresión de la relación y diálogo entre las demandas sociales y las propuestas del gobierno municipal, y del impulso de acciones que promuevan la formalización de empleos, la inversión de la tendencia a la concentración de la riqueza y de las oportunidades.

#### **4.1.3. La pobreza y su incidencia en la política social.**

Existen diferentes métodos para estimar el número de personas que se encuentran en condiciones de pobreza, por lo tanto las cifras que se pudieran utilizar, son sólo aproximaciones ya que su magnitud depende del método que se

utilice para calcularlas, por tal motivo, en el presente subapartado no se presentan datos de tal naturaleza, puesto que dicha medición es una tarea que requiere de una constante verificación de la información.

En México, y de manera específica, la Secretaría de Desarrollo Social,<sup>131</sup> reconoce que la pobreza y, en general, los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población. Por lo tanto, si se logra identificar las restricciones que enfrentan ciertos grupos para adquirir activos y emplearlos productivamente, será posible idear políticas públicas que puedan atacar directamente las causas de la pobreza y la marginación. La estrategia consiste en identificar las restricciones que causan rezagos sociales, y en aplicar instrumentos y programas orientados a su eliminación.

En éste sentido, determinar los grados de pobreza, fue una de las principales actividades de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) durante la administración 2001-2006. En México, al igual que en otros países, no existe un consenso sobre el tipo de satisfactores mínimos que deben considerarse para identificar a los pobres del resto de la población. A partir de esta interrogante surge la iniciativa de la creación de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza “CTMP”. Dicho comité, se formó con la finalidad de “formular un nuevo procedimiento para la medición de la pobreza en el país, las principales razones para esta propuesta fueron las limitaciones de los estudios disponibles sobre el tema y la falta de información estadística pertinente.”<sup>132</sup>

El objetivo consistió en definir indicadores que reflejaran la magnitud y la evolución de la pobreza y que sirvieran de referencia para diagnosticar sus orígenes, además que fuera una herramienta para diseñar políticas públicas que atendieran y evaluaran las acciones gubernamentales para la superación de la pobreza. El

---

<sup>131</sup> Székely, M., Op. cit. págs. 7 y 8.

<sup>132</sup> Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. “Medición de la Pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) México, 2002, p. 11.

CTMP estuvo conformado por la titular de la Secretaría de Desarrollo Social, quien figura como su presidente además de varios funcionarios y asesores de la Oficina de la Presidencia, así como representantes del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), y académicos de distintos centros: Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, Centro de Investigación y Docencia Económica y Universidad Iberoamericana.

Con base en los criterios del CTMP se definieron tres líneas de pobreza.<sup>133</sup>

- **Pobreza alimentaria:** la población que tiene un ingreso insuficiente como para proveerse una dieta que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia.

Este primer concepto lleva a calificar como pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria, de esta manera es posible tener una primera medida de la incidencia de pobreza.

- **Pobreza de capacidades:** la población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, pero que no cuenta con la capacidad de invertir en educación, salud, vivienda, transporte, vestido y calzado.

Esta segunda medida de pobreza da cuenta del hecho de que el ser humano para potenciar sus capacidades personales necesita satisfacer otras necesidades básicas además de las alimenticias, tales gastos son los referentes a cuidados de la salud y educación básica.

- **Pobreza de patrimonio:** la población con un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, educación y salud, pero no con la capacidad económica para invertir en transporte, vivienda, vestido y calzado.

El tercer concepto de pobreza agrega no sólo a la canasta alimentaria y a las

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*, págs. 18-23

necesidades consideradas en el concepto anterior, sino también aquellas que permiten al ser humano vivir de manera digna. Estas necesidades adicionales son: vestido y calzado; vivienda, energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda; y, transporte público.

A partir de 2008, la pobreza ya no se mide sólo con el ingreso de las familias; ahora se consideran otros aspectos que también son importantes para el bienestar de los hogares y a los que todas las personas tienen derecho.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) contempla en la medición oficial de la pobreza ocho dimensiones: ingresos, 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 y grado de cohesión social.

Es aquí donde la calidad de las instituciones para la aplicación de las políticas públicas toma un papel decisivo para el ejercicio efectivo y transparente de los recursos y las acciones. Por esto es que un reto para el municipio consiste no sólo en examinar lo que cada autoridad realiza, sino lo que el sistema en su conjunto se propone alcanzar y cómo lo hace. Así, el fortalecimiento de la capacidad institucional, la prevención y racionalización del gasto, y la participación ciudadana ofrecen importantes posibilidades de acción para mejorar el combate a la inseguridad en las comunidades y al mismo tiempo generar un ambiente de mayor confianza hacia los servidores públicos encargados de esta tarea. En decir que el ejercicio de las libertades individuales y el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos requiere de un entorno institucional adecuado. Otro reto para la aplicación de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, es la enorme heterogeneidad de características de sus comunidades y por la diferencia en la marginación que existe entre cada una de ellas.

Los criterios sobre la pobreza son variados, pero también son múltiples los

intentos de conocer y enmarcar la realidad nacional, para aproximarse a una solución real a través de los sistemas de planeación democrática nacional, estatales y municipales, que determinan en todo momento la orientación de la política social; como ya se observó en apartados anteriores, los paradigmas que encierra la forma de diseñarla desde una perspectiva piramidal y su materialización a través de los programas sociales, limitan las acciones y por ende los impactos sociales que pudieran producir dichos criterios y estrategias, por tal motivo y como resultado del presente trabajo de investigación, a continuación se propone un modelo alternativo de posibles cambios conceptuales, de paradigmas y finalmente de actuación, referentes a la planeación de la política social y la implementación de los programas sociales en el municipio.

#### **4.2. Modelo propositivo para la planeación de la política social municipal.**

Como bases metodológicas para el diseño del modelo, propongo utilizar como referente teórico a la planeación basada en el aprendizaje social, propuesta por John Friedmann; así mismo, se consideran los postulados de Parada Bazdresch y Joan Subirats, entre otros; pero el eje conductor y motivacional de la propuesta en sí, es analizar y proponer cambios a los problemas cotidianos en cuanto al quehacer de la política social municipal, materializada a través de la implementación de los programas sociales.

En este sentido, la propuesta tomará como punto de partida la consideración de los siguientes elementos:

- 1) A la **planeación municipal**, como el mecanismo transversal y racional que promueve el trabajo intrainstitucional e interinstitucional, y que permite focalizar recursos y acciones, y vincular los problemas sociales con la materialización de la política social a través de los programas sociales.
- 2) A la **gestión de la política social municipal**, como la dinámica operativa que determina la coordinación y concertación de las acciones, buscando el binomio entre planeación y la gestión de la política social, donde sea posible la

coherencia, la eficacia y la eficiencia al corto, mediano y largo plazo, de la planeación basada en el aprendizaje social.

De igual manera, la propuesta requiere de un marco legal, en el que la planeación deje de ser indicativa y adquiera la capacidad coercitiva que le permita definir los rangos de actuación de las políticas públicas, expresados en acciones prospectivas, concertadas, continuas, permanentes y racionales.

El reto es, incorporar una visión integral a la materialización de la política social a través de implementación de los programas sociales, para que sea reconocida como una actividad política de concertación, de respuesta a las demandas sociales y de vinculación entre el gobierno y la sociedad.

Es necesario aclarar que la propuesta no constituye la panacea que resuelve todos los problemas. Sin embargo consideramos importante su aportación teórico-práctica, al mejoramiento de la gestión de los programas sociales y propiciando la confianza social, reflejada en la participación ciudadana.

#### **4.2.1. Propuesta de cambios conceptuales.**

El siguiente punto, muestra las dos propuestas de cambio en los elementos teóricos que se involucran en la gestión de la política social en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México; comenzando por postular un cambio en la perspectiva de la planeación, hacia aquella basada en el aprendizaje social, para lograr cambios en la forma de concebir las necesidades sociales; y la segunda propuesta, es el diseño de una política social integral que dé soluciones desde distintos ámbitos a los problemas complejos que día con día se presentan en forma de demandas sociales.

##### **4.2.1.1. El cambio a la planeación de aprendizaje social.**

John Friedmann en el 2001, postuló un modelo de planeación basado en el aprendizaje social, que se centra en el conocimiento de las diferentes particularidades del gobierno, pero a partir de las expectativas y necesidades de la

población objetivo. Así, el modelo de planeación basado en el aprendizaje social:

“[...] debe ser normativo, innovador, político y concertador, estando caracterizado por una forma descentralizada de planificar que privilegia a los estados y municipios, pretendiendo la participación activa de la población afectada de forma que se valide el conocimiento experimentado de la gente normal, promocionando el aprendizaje mutuo entre el experto en la planificación y la población afectada. Las verdaderas exigencias y pericia, se compensan, finalmente, a través de las negociaciones intersubjetivas entre los participantes de la comunidad y los planificadores.”<sup>134</sup>

En el Municipio de Tlalnepantla de Baz, pese a los intentos por tomar en consideración las necesidades y demandas de las comunidades a través de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana municipal, como son los COPACI, las audiencias públicas y las contralorías sociales, la planeación de las políticas públicas es centralizada, particularmente en el caso de la política social, donde dicho centralismo genera una ruptura entre la planeación e implementación de los programas sociales, desechando con ello, la información proveniente de la experiencia de las unidades operativas de los programas sociales, dada su naturaleza de contacto en tiempo real con las necesidades y demandas sociales y su papel fundamental como concertadores de los intereses públicos y privados.

En este sentido, la propuesta del aprendizaje social, consiste en descentralizar hacia las unidades operativas, la capacidad de amalgamar la planeación y la operatividad, articulando de esta manera una doble visión de los problemas sociales y económicos: la de los implementadores de los programas sociales y la de la comunidad, cuyo objetivo principal es apoyar la construcción del conocimiento social de las situaciones para la toma de decisiones, teniendo en cuenta las necesidades humanas locales o comunitarias.

---

<sup>134</sup> Friedmann, John, *op. cit.* p. 20.

Para este cambio es importante no perder de vista los mecanismos de participación ciudadana, así como la labor comprometida de las autoridades auxiliares municipales que, contribuyen desde la base territorial del municipio a la eficacia y eficiencia de la gestión de los programas sociales. En estos actores debe descansar tanto el diseño como implementación de las políticas sociales.

#### **4.2.1.2. El diseño de una política social integral municipal.**

Dentro de las políticas públicas se han diseñado políticas sectoriales e integrales. Las sectoriales tienen como objetivo atender o dar respuesta a un tema específico; y las políticas integrales buscan dar soluciones desde distintos ámbitos a un problema complejo. La propuesta, en este sentido, consiste en diseñar y ejecutar en el municipio, políticas sociales integrales, que permitan igualar las oportunidades y brindar un trato diferenciado, a los problemas que derivan de contextos y racionalidades diferentes.

El planteamiento general de dicha política, es partir del diseño prospectivo, de escenarios futuros, sobre los cursos de acción que pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes, buscando que el resultado de la política se vea reflejado en el mejoramiento de las condiciones iniciales a la puesta en marcha de la política. Al respecto, May Meter,<sup>135</sup> comenta que aunque una política pública tenga como objetivo dar una respuesta a un problema, no es conveniente diseñarla pensando que existe una única respuesta, por lo que recomienda la combinación de diversos elementos, pero, bajo un mismo criterio.

En este sentido, para el diseño de la política social integral municipal, es necesario hacer una reflexión acerca de la ubicación del problema que se quiere resolver con dicha política, ya que no existen problemas objetivos, y que el impacto de la política tendrá que ver con la estructura y organización del ente público que la implementa, para definir el problema y la capacidad institucional de respuesta. Porque la realidad no necesariamente es la única que cambia, sino que la

---

<sup>135</sup> May, Meter, Op. cit., págs. 237 y 254.

propuesta deberá ir en función de un cambio en la percepción de la realidad y de las múltiples racionalidades que en ella participan, buscando nuevas facetas del problema y nuevas variables que generen una oportunidad para buscar mejores soluciones.

#### **4.2.2. Propuesta del cambio de paradigmas.**

El presente subapartado, está integrado por dos propuestas encaminadas a proporcionar elementos para romper o superar los paradigmas enraizados a la gestión de la política social municipal mostrados en apartados anteriores como son, la capacidad institucional, los límites de la participación ciudadana y los cotos de poder; en primer lugar, la propuesta del desarrollo de la capacidad institucional para mejorar la eficacia y calidad de los programas, servicios y actividades sociales y en segundo lugar, la propuesta para el mejoramiento de la gestión de la política social municipal, que, al ser la parte operativa y la cara del municipio frente a la sociedad, encierra una mayor cantidad de paradigmas.

##### **4.2.2.1. El desarrollo de la capacidad institucional y estructura administrativa municipal.**

El desarrollo de la capacidad institucional implica un cambio gubernamental, principalmente en la organización y en los procedimientos sustantivos organizacionales de la administración pública. Una de las condiciones para dicho desarrollo, “es que desde el gobierno local se promueva la participación ciudadana como un recurso político para mejorar las relaciones sociedad-gobierno, con lo que se busca impactar positivamente en la eficacia y calidad de los servicios, y programas, promover la autorregulación y mantener una gobernabilidad democrática.”<sup>136</sup>

De esta forma, buscar la eficacia y eficiencia de la administración pública no es

---

<sup>136</sup> Bazdresch Parada, Miguel, “Cambio municipal y participación social” en Cabrero Mendoza, Enrique (Ed.), *Políticas públicas municipales; una agenda en construcción*, México, 2003. CIDE., p. 77.

sólo un objetivo de la misma administración, es una demanda ciudadana y un requisito de la estructura administrativa y organizacional de cualquier ámbito gubernamental.

Como resultado, el desarrollo de la capacidad institucional en el municipio, va en paralelo con la necesidad de cambios en la estructura administrativa, lo que implica unificar competencias, racionalizar recursos y clarificar funciones directivas y operativas. Requiere así mismo, del rompimiento del paradigma discrecional existente en la asignación de responsabilidades, además de un esquema de actuación por objetivos, coordinación y concertación de estrategias y la descentralización de competencias.

En realidad, el desarrollo institucional en el municipio es un proceso largo y complicado, que además requiere de mucha voluntad política para solventar las deficiencias y esquemas laborales del personal sindicalizado que son las trabas operativas y funcionales, para la gestión municipal de calidad. Así mismo, este proceso debe abolir las prácticas discrecionales de diferente índole y particularmente, donde se atenta contra la transparencia en la asignación de proveedores de bienes y servicios

Se mencionó anteriormente la necesidad de un cambio en la estructura administrativa, pero esto no puede ser solamente algo abstracto. Si queremos que un plan realmente se lleve a cabo, además de contar con los recursos, es fundamental la disposición de los implementadores y su relación con el entorno: empleados, grupos sociales, beneficiarios. Por lo cual, la etapa de implementación, también tienen un papel fundamental en el desarrollo de la capacidad institucional, y que desde una buena gestión es posible hacer que camine todo bajo un mismo objetivo.

En la administración municipal de Tlalnepantla de Baz, frecuentemente la implementación de la política social es muy distinta de lo que normalmente se dice en el discurso. En esta etapa se presupone que si los objetivos son claros y

minuciosamente definidos, los recursos de todo tipo son suficientes, el entorno no es hostil, la disposición de los implementadores es buena y el rendimiento a obtener de la actuación administrativa será el óptimo. Sin embargo, la realidad en la mayoría de los casos suele suceder que los objetivos son inconsistentes y difusos, los recursos resultan siempre insuficientes, el control es muy superficial y formalista, y las circunstancias que rodean el trabajo, están marcadas por los cotos de poder, que son normales en la burocracia, el sindicalismo divorciado del bien común y la discrecionalidad administrativa.

#### **4.2.3. Propuesta de actuación, para mejorar la gestión de la política social municipal.**

Es en la gestión de la política social a través de la implementación de los programas de desarrollo social, donde se generan la mayor parte de los problemas mencionados al principio de éste subapartado, dichos paradigmas se encuentran tan arraigados por su antigüedad que se volvieron costumbre, que indudablemente tanto la población en general como los servidores públicos en particular, los consideran como parte del sistema, como la forma en que funcionan las cosas, como algo a lo que deben adaptarse bajo el entendimiento de que las formas no pueden cambiar. En este sentido, la propuesta de cambio estará dirigida a superar situaciones y actividades que presentan diversos paradigmas que en ocasiones se interrelacionan, como son: la participación ciudadana, los cotos de poder y la organización:

##### **A) La participación ciudadana**

El primer elemento de la propuesta lo conforma la experiencia e interpretación de la realidad, lo cual implica integrar a la participación ciudadana en cuanto a la percepción de sus propias necesidades, siendo el papel del planificador e implementador de la política social, el intérprete de estas necesidades y demandas.

La presión desde los grupos de base, es otro elemento, ya que, a partir de la

identificación de las necesidades prácticas y estratégicas, se pueden reconocer distintas modalidades de la política social en torno al tema del desarrollo, permitiendo identificar intereses opuestos o complementarios que pueden incidir en la toma de decisiones y fundamentalmente en la implementación.

La vinculación con estructuras políticas representativas por parte de los actores, a través de los COPACI y las contralorías sociales, se convierte en el tercer elemento que permite que se integren estas demandas.

El triángulo que se constituye a partir de estos tres elementos que conforman la esfera de la participación ciudadana, es el que se considera como clave para el cambio sostenido en el tiempo, basado en la experiencia e interpretación de la realidad de la ciudadanía y que se liga a una presión política.

#### **B) Los cotos de poder.**

Como ya se señaló, los cotos de poder en la burocracia se enlazan a los cotos de poder de los actores políticos municipales, trayectoria que en ocasiones demerita la eficacia de la gestión pública, contrayéndose al aislamiento o restringiendo la participación ciudadana. Estos cotos son redes que tienden los grupos políticos del municipio, de trienio en trienio, al grado de observarse que los presidentes municipales salientes, antes de concluir su mandato, incrementan las filas sindicales, sindicalizando a sus adherentes. Para depurar estas prácticas recurrentes en la vida municipal, es conveniente implementar el servicio civil de carrera o la profesionalización de los servidores públicos e involucrar más a los líderes sindicales en la toma de decisiones.

#### **C) La organización**

Un tercer elemento es la organización; esta se traduce en la manera de desarrollar los programas y cómo se relacionan con la política social y las demandas ciudadanas. Los elementos que conforman la propuesta son: la designación de responsabilidades, los procedimientos adecuados y la disposición de servidores

públicos calificados.

Lo citado, es un paradigma que va de la mano con la superación de los cotos de poder; ya que la designación de responsabilidades dejará de ser arbitraria y buscará otorgarle a los servidores públicos mejor preparados y con mayor experiencia, los cargos en los que se necesaria la toma de decisiones; siempre y cuando dichas responsabilidades estén fundamentadas en el Reglamento Interno y a través de un manual de procedimientos.

Por último, es necesario señalar que la gestión de la política social, se convierte en el ámbito desde el cual se pueda apropiar esta propuesta y llegar a acciones concretas desde su diseño hasta la forma y fondo de implementar los programas de desarrollo social en el municipio.

## **CONCLUSIONES.**

La planeación en el ámbito municipal, es una herramienta de racionalidad y previsión de recursos humanos, financieros y de manejo de tiempos; sus principales características son la versatilidad, flexibilidad y adaptación a las necesidades sociales, que en un determinado momento, se traducen en demandas sociales y así mismo en posibles focos de conflicto social; es incluyente, al vincular a través de la concertación y la coordinación a todos sectores que en ella participan; sus principios y metodología tienen aplicación horizontal, vertical y transversal, según sea el caso, cuya orientación u objetivos depende en gran medida de los enfoques del desarrollo económico y social provenientes de las corrientes y tendencias internacionales que adoptan los gobiernos nacionales, mismas que a su vez, trazan las líneas de acción de los gobiernos estatales y municipales, mismas que se materializan en el diseño e implementación de la política social.

La política social es la intervención del gobierno a través de programas y actividades, en el bienestar de la población y sus condiciones de vida; su orientación está cargada de ideología, derivada del exterior por las tendencias y presiones internacionales y del interior por los partidos políticos y los grupos de presión; lo cual complica desde el origen el enfoque que tendrá su contenido, pero más aún su planeación y materialización a través de los programas sociales.

El diseño e implementación de la política social, en general, se caracteriza por ser un proceso dinámico que responde a un contexto específico, por lo que un diseño excelente en un contexto, puede ser muy pobre en otro; el contexto donde emergen los diseños de dicha política, posee condiciones específicas y su análisis es primordial, ya que permite construir escenarios prospectivos que determinen el tipo de estrategia que seguirá la implementación de los programas sociales.

En el contexto nacional, estatal y municipal existen muchos ingredientes que caracterizan a la política social, pero los más importantes para entender el tipo de

políticas que emergen, son el marco institucional y el normativo, ya que su análisis aporta elementos valiosos como son los perfiles demográficos, económicos y políticos, la legislación aplicable, las instituciones competentes, la orientación de la política, entre otras, para entender la cultura institucional y para avizorar las posibilidades y tendencias de la planeación y materialización de dicha política.

Es un hecho, que los cambios en el patrón del enfoque caritativo, de beneficencia, asistencialista y subsidiario en la planeación de las políticas sociales, desde inicios del siglo XIX, hasta la fecha, fueron superficiales y mediáticos; pese a las distintas formas, significados y fortaleza, que adquirió la idea de desarrollo social frente al económico, en las diversas configuraciones del gobierno del Estado benefactor, liberal y neoliberal. En este sentido, la percepción estrecha de los grupos “necesitados” y “socialmente desfavorecidos”, delimita y focaliza la orientación de dichas políticas generando un círculo vicioso y paradigmático en la percepción y atención de las demandas y necesidades sociales.

En la búsqueda de romper dicho círculo, los gobiernos municipales ocupan una posición central, dada su cercanía con la población, en la multitud de políticas conectadas con su calidad de vida, ya sea como orquestadores o simplemente de apoyo; bajo estas premisas, la política social, encuentra un mayor impacto y respuesta en éste ámbito territorial y de poder. En este sentido, el escenario municipal se revela como un espacio apropiado para el análisis empírico de la forma en la que se materializa la política social, como fruto de la ideología dominante del momento, enmarcada legalmente y condicionada institucionalmente, pero sobre todo limitada operativamente.

Las limitaciones operativas son el resultado de la dicotomía existente entre la planeación de la política social municipal y su implementación a cargo de las unidades operativas de los programas y actividades que se desarrollan como parte de la estrategia de desarrollo social y atención a la comunidad en el Municipio de Tlalnepantla de Baz; así mismo, son producto de grandes paradigmas como son

los compromisos político electorales, los cotos de poder, el sindicalismo municipal, la capacidad institucional y la discrecionalidad.

La planeación basada en el aprendizaje social, permite superar adversidades que se desarrollan actualmente en el municipio en cuestión, puesto que dicha actividad es totalmente vertical y presenta una mezcla de racionalidad extrema de recursos, para dar cumplimiento a los compromisos político–electorales, plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2009–2012, compromisos que transgiversan el sentido del Sistema de Planeación Democrática Municipal, es decir, se compromete de antemano, la prospectiva de la planeación municipal para dicho periodo, prefabricando un gobierno comprometido”, ya que las necesidades y demandas sociales del momento en el que se realizó la campaña, parten de racionalidades temporales y no serán las mismas durante los 3 años de gobierno.

El inicio de cada administración municipal, es el momento ideal para decidir sobre la forma en la que se construirán las líneas y mecanismos de comunicación efectivas entre el gobierno y la sociedad, para generar a través de la planeación de la política social, objetivos claros, y metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo; así mismo, es el instante oportuno para resolver los problemas y no formar parte de los paradigmas de fondo, que condicionan la eficacia y la eficiencia de los programas y actividades municipales, y dañan al mismo tiempo, la imagen del servidor público frente a la sociedad.

No hay que olvidar participación ciudadana es un elemento esencial en la transversalidad y corresponsabilidad de la política social municipal, lo que facilita su orientación preventiva y educativa, dentro de un modelo de gestión e intervención que posiciona a los servidores públicos, instituciones, ciudadanos y entidades sociales, desde sus respectivas posiciones y perspectivas, en una planeación conjunta y en un trabajo en red adecuadamente conocido.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Baca Olamendi, Laura, et al. Compiladores, “*Léxico de la Política*”, México, 2000.
2. Barba Solano, Carlos, “*Régimen de bienestar y reforma social en México*”, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004.
3. Brachet-Márquez, Viviane “El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)”, El Colegio de México, México.
4. Camareno Santamaría, Jesús, “El Déficit Social Neoliberal: Des Estado de bienestar a la sociedad de la exclusión” España 1998.
5. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, “*La Planeación del Desarrollo Municipal*”, Tercera Edición, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
6. Cordera Campos, Rolando y Lomelí, Leonardo, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005.
7. Coria Salas, Mario; “La pobreza rural y urbana en México: una propuesta de política pública”, en *Política social y pobreza, El Economista Mexicano*, Nueva época, núm. 9, enero-marzo de 2005.
8. Cuellar Saavedra, Oscar. “*Del crecimiento económico al desarrollo humano*”. En Revista Sociológica, UAM, México, 2008.
9. Etzioni, A. y E. Etzioni, “*Los cambios sociales*”, Fondo de Cultura Económica, México, D. F; 1989.

10. Fainstein, Susan S. y Norman Fainstein, "City Planning and Political Values: An Updated View" en Campbell, Scott y Susan Fainstein (Eds.), *Readings in Planning Theory*, USA-UK, 1996: Blackwell Publishers.
11. Finot, Iván, Descentralización en América Latina: Teoría y práctica; en "Serie Gestión Pública"; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social; Santiago de Chile 2001.
12. Friedmann, John, *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*, Madrid, 2001: Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas).
13. Galilea O., Sergio; Los desafíos metodológicos en la planificación latinoamericana: Algunas cuestiones básicas. Memorias XVI del Congreso Interamericano de Planificación; "Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo" Sociedad Interamericana de Planificación; Universidad de Puerto Rico; San Juan; 1998.
14. Gardner, Kati y David Lewis, "Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno", Estado de México, 2003, El Colegio Mexiquense.
15. Godelier, Maurice; "Racionalidad e Irracionalidad en la Economía", México; Edit. Siglo XXI.
16. Guzmán Saavedra, Ruth; Et al; "Planificación del Desarrollo"; Universidad de Bogotá; Colección de Estudios de Economía; Colombia, 2000.
17. Gudynas, Eduardo, et al., "Crecimiento económico y desarrollo: una persistente confusión" en Revista del Sur No. 65, mayo/junio 2008.
18. Healye, Patsy (), *Collaborative Planning; Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, 1997: Press University of British Columbia.

19. Hernández Franco, Daniel, et al., Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo; en revista “Economía mexicana” NUEVA ÉPOCA, vol. XVII, núm. 1, México, primer semestre de 2008.
20. Hirschman, A. O., *“La estrategia del desarrollo económico”*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1957
21. Hoselitz, B. F., compilador, *“Teorías del crecimiento económico”*, Herrero Hermanos, México, D. F., 1964.
22. Iracheta Cenecorta, Alfonso X., *Planeación y desarrollo; una visión de futuro. (Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México)*, México, 1997: Plaza y Valdés.
23. Kliksberg, B., *“Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina”*. Socialismo y Participación, Lima., 2000.
24. Kaplan, Marcos; *“Sociedad, política y planificación en América Latina”*; México; 1969; Universidad Nacional Autónoma de México.
25. Levy, Santiago, “Crecimiento, pobreza y desigualdad” en Solana, Fernando (Ed.), *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?*, México, 2002: Fondo de Cultura Económica y Parlamento Latinoamericano.
26. Lewis, A. W. *“Desarrollo económico con oferta ilimitada de fuerza de trabajo”*, El Trimestre Económico, vol. 26, núm. 108, octubre. 1960
27. Lewis, W.A., *“Teoría del desarrollo económico”*. México, Fondo Cultura Económica., 1976.
28. Maldonado Venegas, Luis, “Perfil y perspectivas de la pobreza urbana en México” en, *Ciudades humanas; pobreza urbana y el futuro de las ciudades*, México: Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
29. May, Nicky, *Challenging Assumptions. Gender issues in urban regeneration*, York, 1997: Joseph Rowntree Foundation.

30. Meadows, Dennis L. et al., *“Los límites del crecimiento”*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1972.
31. Mitchel, Bruce, *La gestión de los recursos y del medio ambiente*, Madrid, 1999: MundiPrensa.
32. Moreno Valle, Javier; Apuntes para una Historia de la Planeación en México; en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
33. Ocampo, José A. y Andras Uthoff, “Retomar la agenda del desarrollo” en Solana, Fernando (Ed.), *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?*, México, 2002: Fondo de Cultura Económica y Parlamento Latinoamericano.
34. Olmedo, Raúl, *“La Contraproductividad del Crecimiento Económico”*; en la serie Para Comprender a México, tomo II; México, 2010; UNAM, FCPyS.
35. Paz, Pedro; “Desarrollo-subdesarrollo”, en S. Di Tella Torcuato, et al, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, 1ª. Edición, Ed. Ariel, Buenos Aires, 2004.
36. Pérez Franco, Aminadab R., “Desarrollo Humano: hacia un consenso para incrementar el bienestar y generar oportunidades”, *Bien común y gobierno* 21, México, 2000.
37. Perlo Cohen, Manuel y Antonio Moya, “Dos poderes, un solo territorio: ¿conflicto o cooperación?, un análisis histórico de las relaciones entre los poderes central y local en la Ciudad de México de 1325 a 2002” en Ramírez Kuri, Patricia (Ed.), *Espacio público y reconstrucción ciudadana*, México D.F. 2003: FLACSO y Miguel Ángel Porrúa.
38. Prats Catalá, Joan, “Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local” en AA.VV., *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Sevilla, 2004: Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía).

39. Prebisch, R., *“Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”*, Comercio Exterior, vol. 23, núm. 5, mayo. 1987.
40. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990), *Desarrollo Humano Informe 1990*.
41. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Madrid: Mundi-Prensa.
42. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.*, Madrid: Mundi-Prensa.
43. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2004. El reto del desarrollo local*, México: Mundi - Prensa.
44. Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz, “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción” en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *La implementación de las políticas*, 3ª edición, México, 2000: Miguel Ángel Porrúa.
45. Sabatini, Francisco *“Relación entre la investigación científica y la planeación”*, en Revista Interamericana de Planeación, Sociedad Interamericana de Planeación, Vol. XVIII, núm. 91 y 92, julio diciembre 1990.
46. Sánchez Parga, J., *“Sin (creciente) desigualdad no hay crecimiento económico”*. Socialismo y Participación, Lima. 2005.
47. SEDESOL, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo*.
48. Sen Amartya, *“Desarrollo y Libertad”*, Editorial Planeta, México, 2000.

49. Subirats, Joan, *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, 2002: Diputación de Barcelona.
50. Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, 1989: Ministerio para las Administraciones Públicas.
51. Székely, Miguel, “Hacia una nueva generación de política social”, Cuadernos de Desarrollo Humano 2, México, 2002, SEDESOL (Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos),
52. Wilkie, James, “*La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*”, FCE, México.
53. Zorrilla Arena, Santiago, “*50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*”, Limusa, México, 1988.

#### **Legislaciones.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Planeación.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública.
4. Constitución del Estado Libre y Soberano de México.
5. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
6. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
7. Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011
8. Plan de Desarrollo Municipal 2009 – 2012 de Tlalnepantla de Baz.
9. Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz.

#### **Enlaces de consulta electrónica.**

[www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm](http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm).

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx)