



## Memoria

*Congreso Internacional de la red-ε-mun*

# IX *“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”*

Mayela Cubillo M.  
Arllery Rivera F.  
**Compiladoras**



**CICAP**  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública



**UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE  
TAMAULIPAS**

352.140.98

C749c Congreso Internacional de la red e – mun (9 : 2014 : San José, Costa Rica)  
Los retos de los gobiernos locales en la sociedad del conocimiento :  
memoria / Mayela Cubillo M., Arlery Rivera F., compiladoras. --1. ed.--  
[San José], C.R. : Universidad de Costa Rica, CICAP, 2015,  
1 disco óptico de computadora : col. ; 4 ¾ plg.

Requerimientos del sistema: PC Inte Pentium II o superior; 250MB  
de espacio disponible en disco duro; monitor SVGA de 16 bit a color; 800  
x 600 pixeles de resolución; mouse de Microsoft o compatible; 64 MB de  
memoria RAM; unidad de CD-ROM; Microsoft Windows 98 NT, Me  
2000—Programa Acrobat Reader para abrir archivo PDF

Sumario: Muestra las ponencias sobre los diversos ejes de investiga-  
ción en relación a temas municipales en América Latina

ISBN 978-9968-932-21-9

1. GOBIERNO LOCAL – AMÉRICA LATINA – CONGRESOS,  
CONFERENCIAS, ETC. 2. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN  
- AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,  
ETC. 3. INTERNET EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -  
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,  
ETC. 4. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES -  
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 5.  
TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN - AMÉRICA LATINA  
- CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 6. DESARROLLO  
SOCIAL - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,  
ETC. I. Cubillo M., Mayela, comp. II. Rivera F., Arlery, comp. III.  
Título.

CIP/2736  
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica  
© CICAP  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Primera edición: 2015

Diagramación, montaje digital y diseño de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

## Presentación

Con el fin de contribuir al análisis y reflexión de las políticas públicas que diseñan y aplican los Gobiernos Locales, para promover el desarrollo económico, social y administrativo, en sus territorios, se creó la **red-E-mun**, el 29 de noviembre de 2001, a iniciativa de un grupo de investigadores y académicos de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México; de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica; de la Universidad de Camagüey, Cuba; así como de profesionistas, académicos independientes, servidores públicos e interesados en los estudios municipales de América Latina.

Para discutir, analizar y proponer alternativas de solución a los problemas que enfrentan los Gobiernos Locales, se han llevado a cabo nueve encuentros internacionales:

- 1.- “Estudios y Experiencias Municipales. Sociedad Civil, Gobierno y Desarrollo Económico”. Puebla, México, octubre de 2002.
- 2.- “Desafíos de las Finanzas Municipales para el Desarrollo Democrático”, San José, Costa Rica, febrero de 2003.
- 3.- ”Estrategias de Desarrollo y Mecanismos de Participación” Camagüey, Cuba, febrero de 2004. Red de Estudios Municipales.
- 4.- “Políticas y Gestión Pública para el Desarrollo Municipal: Análisis y Perspectivas”, Tampico, Tamaulipas, México, octubre de 2006.
- 5.- “Hacienda Pública Local. Experiencias Exitosas en Recaudación”, Puebla, México, enero de 2008.
- 6.- ”Desarrollo Sostenible en los Espacios Locales: Políticas Ambientales y Gestión Municipal”, San Ramón de Alajuela, Costa Rica, febrero de 2009.

7.- “Nuevos Paradigmas, Mejores Gobiernos Locales: El municipio frente a la crisis económica financiera y la integración internacional”, Atlixco, Puebla, México, septiembre de 2010.

8.- Gobiernos Locales y Desarrollo Municipal, Teohuacán, Puebla, México octubre 2012.

El noveno encuentro, se realizó los días 22, 23 y 24 de julio del 2014 en las instalaciones del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP. Ente que patrocinó y organizó todo el Congreso.

El tema central del encuentro fue **“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”**.

*Los ejes alrededor de los cuales se presentaron las ponencias fueron:*

- Gobierno Digital, Gobierno abierto para el mejoramiento en la gestión pública local.
- Construcción de capacidades del talento humano para el manejo de las TIC.
- Uso de las tecnologías para el mejoramiento de la gestión local (herramientas e instrumentos).
- Construcción de las Políticas Públicas y desarrollo local, experiencias exitosas.
- Competitividad regional, competencias laborales y profesional.

Los objetivos del Encuentro fueron:

1. Aportar conocimientos y experiencias que propicien Gobiernos Locales competitivos.
2. Compartir experiencias exitosas para el desarrollo sostenible de las municipalidades.
3. Proponer alternativas para fortalecer la sustentabilidad municipal.
4. Discutir el rol de los gobiernos locales como promotores del desarrollo.
5. Discutir sobre las cualidades y herramientas que deben tener los alcaldes para su desarrollo y para propiciar la innovación en el desarrollo local.

La participación efectiva fue de:

- Cuatro Conferencias magistrales presenciales con Expertos de Costa Rica, México y Puerto Rico.
- Dos videoconferencias desde México
- Un Panel con Alcaldes de Costa Rica y México



- Cinco Mesas de trabajo, una por cada eje con la discusión de 48 ponencias presentadas y aceptadas por el Comité Científico del Congreso. Estas mesas de trabajo suscitaron muchas preguntas y amplios debates sobre los trabajos presentados.
- Un Debate estudiantil con 5 estudiantes, 3 de Costa Rica y dos de México.

El Debate estudiantil lleva el nombre de Juan José Mora Cordero, en memoria de un Municipalista Costarricense asesor legal de la municipalidad de Pérez Zeledón, autor de manuales para el mejoramiento en la gestión municipal, participante activo de la red de estudios municipales REDEMUN, desde 2004 hasta el 2010.

Al Encuentro asistieron más de 100 personas, cincuenta de las cuales provenían de las Universidades mexicanas de: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Autónoma de Tamaulipas, Autónoma de Baja California, de Oxaca, Tecnológica de Tijuana, de Guanajuato, Nacional Autónoma de México-UNAM, Instituto Tecnológico Superior de Álamo Temapache. Veracruz, México.

Asistieron al evento además:

- La delegación del Municipio Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, México
- La Directora de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.
- Por Costa Rica, además de docentes, investigadores y estudiantes de la Universidad de Costa Rica, estuvieron presentes varios Alcaldes y funcionarios municipales.

Al finalizar el Encuentro los asistentes se refirieron muy positivamente la organización por cuanto se desarrollaron temas de actualidad, por el enfoque práctico de los mismos y la excelente conducción de los moderadores.

Al igual que en las ediciones anteriores el Congreso cumplió con los objetivos planteados. El resultado de la evaluación realizada al final del mismo reflejó un alto nivel de satisfacción de los asistentes por su organización, la calidad y profesionalismo de sus ponentes, y lo cercano a la realidad del municipio y fundamentalmente por las propuestas concretas que se realizaron a los municipios.

Para completar la información de esta reseña vea el programa del IX Congreso Internacional de la Redemun, el cual se cumplió en su totalidad.

*Dra. Mayela Cubillo Mora*

*Directora*

*Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública*



# “El discurso de la política social y el desarrollo municipal: un caso de estudio”

Ramiro Esqueda Walle<sup>1</sup>

Eje temático

**Construcción de las Políticas Públicas y desarrollo local, experiencias exitosas**

Modalidad de trabajo:  
Investigación concluida

<sup>1</sup> Doctor en Economía Regional; Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. E-mail: [resquedaw@uat.edu.mx](mailto:resquedaw@uat.edu.mx) Tel. +52 (834)318 18 00 Ext. 8708

# “EL DISCURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DESARROLLO MUNICIPAL: UN CASO DE ESTUDIO”

*Dr. Ramiro Esqueda Walle*

## INTRODUCCIÓN

El papel de la política social en los distintos niveles de gobierno tiene que ver con el debate acerca del papel de la descentralización como herramienta para alcanzar mayor grado de desarrollo, mejor distribución del ingreso y reducción de la pobreza. Si bien en muchos trabajos se ha documentado la existencia de grandes niveles de pobreza y desigualdad en México (Boltvinik y Laos, 1999, entre otros), el espacio municipal ha sido escasamente abordado como caso de estudio para analizar la definición de la política social como respuesta a dichas problemáticas.

Paradójicamente, más del 50% (1251) de los municipios de México son catalogados como de “alta marginación” por el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2005), por su parte, para el año 2005, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), determino que existían 253 municipios con incidencia de pobreza alimentaria mayor al 60 por ciento, siendo entidades consideradas de “alto” y “muy alto” grado de rezago social. De esta manera, el municipio resulta un campo fértil para evaluar los lineamientos de la política social en aras de lograr los objetivos de justicia, equidad y desarrollo.

En este artículo, tratamos de indagar ¿qué vínculos existen entre el gobierno municipal y la política social?, y particularmente ¿qué papel juega la política de desarrollo social en el plano discursivo del gobierno municipal de Tampico, Tamaulipas 2008-2010? Asimismo, nos interesa analizar si dicha política es congruente con lo que dictan los planes de desarrollo federal, estatal y el marco

jurídico vigente sobre la materia. Para ilustrar lo anterior se evalúa el Plan Municipal de Desarrollo de Tampico 2008-2010 (PMDT).

Aunque es difícil encontrar una respuesta que satisfaga en su totalidad dichas inquietudes, es pertinente hacer un esfuerzo por tratar de documentar el caso referido y ver si efectivamente se parte criterios sólidos para la elaboración del plan de acción de gobierno en lo concerniente a la cuestión social, o si en realidad se trata de una propuesta demagógica. El objetivo de este trabajo, es evaluar el PMDT 2008-2010 con lo que plantea jurídicamente el sistema federal mexicano en relación al papel del municipio en lo que respecta a la política y el desarrollo social, toda vez, que dicho documento es el eje rector de las acciones del gobierno en turno. La metodología que se empleó es de tipo cualitativo y se basa fundamentalmente en la revisión documental.

En la primera sección de este documento, se aborda una breve revisión del contexto jurídico del municipio. En el segundo apartado se exponen de manera general las problemáticas sociales que enfrentan los municipios en México y lo que ha implicado el proceso de descentralización de funciones para estas entidades político-administrativas.

En la tercera parte, se analizan los vínculos entre acción gubernamental y política social y se presentan los fundamentos jurídicos que facultan y reglamentan la participación de los municipios sobre esta cuestión. La discusión se enmarca en el paradigma de la política pública y sus implicaciones para los distintos órdenes de gobierno.

La planeación del desarrollo desde el punto de vista gubernamental es analizada en el cuarto apartado, haciendo énfasis en lo que corresponde al ámbito municipal. Ya en la quinta sección se expone un análisis del PMDT 2008-2010 que pretende identificar como concibe -explícita o implícitamente- la actual administración al desarrollo social, toda vez, que esto permitirá conocer el tipo de política social propuesta y los criterios que la sustentan. Se hace lo mismo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con el Plan Estatal de Desarrollo de Tamaulipas 2005-2010 para evaluar la coherencia que debiera existir entre éstos, desde el punto de vista legal y de la eficiencia. Finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones a las que se ha llegado a partir del trabajo de investigación.

## I. EL MUNICIPIO Y SU CONTEXTO JURÍDICO

De acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio es la unidad político-administrativa más pequeña, asimismo, la base de la división territorial y la organización política de las entidades federativas. Al respecto, Zicardi (2000), añade que la forma de gobierno de los municipios es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores. Más allá de las funciones administrativas, la





importancia de estas escalas de poder es que son sede de sociedades cuya historia les otorga una identidad propia y en donde radica un gran potencial social para el desarrollo (Sánchez, 2001). De acuerdo a los preceptos constitucionales, el municipio en México es un ente autónomo que reúne las siguientes características:

- i. Personalidad jurídica propia.
- ii. Patrimonio propio.
- iii. No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno de estado.
- iv. Administra libremente su hacienda.
- v. Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.
- vi. Su gobierno es elegido popularmente.

Además, el municipio como unidad de gobierno tiene amplias facultades para actuar en materia de planeación territorial y ambiental, y suministrar servicios públicos (agua potable, alcantarillado y mercados) (Zicardi, 2000). Por otro lado, en los términos de las leyes federales y estatales, el artículo 115 constitucional faculta a los municipios entre otras cuestiones para formular, aprobar y administrar: la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; reservas territoriales y planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales para estos efectos. Por lo tanto, cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán: asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, etc.

## II. PROBLEMÁTICAS MUNICIPALES Y DESCENTRALIZACIÓN

En México los retos sociales en buena medida están determinados por la prevalencia de altos niveles de pobreza y desigualdad. En este escenario, ¿cuál es la situación del ámbito municipal y cuáles son sus características? Los municipios mexicanos presentan de manera general una polarización socioeconómica caracterizada por una alta concentración de la riqueza y la distribución de la población (Sánchez, 2001). Aunado a lo anterior existe una marcada heterogeneidad en los niveles de desarrollo humano y de pobreza entre y hacia al interior de los mismos. Esta situación se presenta incluso en municipios como Tampico (caso de estudio del presente trabajo) ubicado dentro de los primeros diez con menor índice de rezago social a nivel nacional y en donde casi el 35% de la población se encuentra en niveles de pobreza patrimonial (CONEVAL, 2005).



No obstante que es precisamente en la escala municipal donde los gobiernos padecen de manera más cercana las problemáticas sociales, son las entidades con menos capacidad para atenderlas. Al respecto Guillén (1995: 20) comenta:

“La desigual distribución de los recursos financieros entre los niveles gubernamentales reduce al mínimo la capacidad *directa* de los gobiernos municipales para enfrentar sus retos sociales, a pesar de ser los municipios donde éstos últimos adquieren dimensiones concretas. Los retos de la administración municipal son virtualmente los mismos que para el resto de los niveles de gobierno, sobre todo si se les comprende dentro de los propósitos del bienestar. Así lo condicionan tanto su normatividad particular, como el discurso político y sobre todo las expectativas de la población”.

Sin embargo, las cosas han ido cambiando ya que desde hace poco más de 25 años se ha impulsado un proceso gradual de descentralización que ha venido redefiniendo los ámbitos de competencia entre los tres niveles de gobierno, ya que hasta 1982, el gobierno federal mantenía un gran peso en las estrategias de desarrollo. Los primeros cambios de ese estilo de gobierno empezaron con la definición formal de áreas de competencia mínimas de los gobiernos municipales por medio de la reforma del artículo 115 de la constitución federal decretada a finales de 1982, asimismo, con los sucesivos cambios a la legislación secundaria que reconocen mayores atribuciones a los municipios en áreas de desarrollo antes federales (Guillén, 1995). Esto ha contribuido a que muchos municipios, desempeñen ya un papel central en el desarrollo económico y social del país (Zicardi, 2000).

En este contexto, la descentralización es una estrategia para distribuir el poder, ya que al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso del gobierno y da mayor consistencia al Estado y a la propia sociedad (Ortegón, 2008). Por su parte, Ander-Egg (1994: 78), la define como una “...transferencia o traspaso de ciertos componentes de la autoridad (atribuciones, competencias y/o funciones) entre entidades administrativas de una misma organización o entre distintas organizaciones. Cuando se trata de organizaciones, pertenecientes todas ellas al ámbito de la administración pública, generalmente el proceso se desarrolla desde el nivel estatal hacia los niveles regionales, provinciales y municipales”. De esta manera, la descentralización encuentra en el municipio un espacio natural para las acciones que pueden operar a favor de un desarrollo más armónico de la nación (Sánchez, 2001).

### III. VÍNCULOS ENTRE POLÍTICA SOCIAL Y ACCIÓN GUBERNAMENTAL

El análisis del desarrollo social debe partir desde el enfoque y los objetivos que persigue la política social. La política social debe entenderse como el conjunto de lineamientos e intervenciones tanto públicas como privadas cuyo fin es mantener e incrementar el bienestar social.



En suma, las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, encaminadas al logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población. La política social ha sido una función asumida por el Estado mexicano -con énfasis variables- y es una garantía de que se busca la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía (Zicardí, 2001; Cardozo, 2006).

En la actualidad el nuevo estatuto de lo social, está caracterizado por la complejidad, ante la vorágine de los cambios, se percibe una desorientación teórica, una sensación de desasosiego y desconcierto, lo que sólo refleja la intensidad de los cambios. En este sentido, las convulsiones sociales, económicas, culturales y políticas han afectado radicalmente no sólo a las políticas sociales sino también a las condiciones mismas de la acción social, lo que obliga a recrear la gestión de las necesidades sociales (Arteaga, 2001). En este marco, Zicardí (2001) considera que algunas políticas sociales como educación y salud entre otras, fueron originalmente competencia del gobierno nacional, sin embargo, los recientes procesos de descentralización tienden a traspasar su operación a los gobiernos estatales y municipales.

En México, el vínculo entre acción gubernamental y bienestar social tiene fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> (CPEM), en las constituciones de los estados y, de hecho en toda la normatividad que regula los objetivos y estructura de los niveles de gobierno existentes (Guillén, 1995). Más recientemente, entre el año 2000 y el 2006 se han establecido las siguientes leyes para consolidar la política social; Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Salud y Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La LGDS entró en vigor el 20 de enero del 2004 y señala en su primer artículo que “La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional...” y tiene por objeto, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEM, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. Entre otras novedades, contempla esquemas de evaluación con la vinculación de expertos en la supervisión de los programas sociales, asimismo, mecanismos de contraloría social. Además, incorpora controles al presupuesto en el rubro de gasto social y establece criterios para la definición (Art. 6), medición y ubicación de zonas pobres en el país y obliga al establecimiento del Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que deben participar los gobiernos municipales, los gobiernos estatales y el gobierno federal. Asimismo, delimita el ámbito de competencia del conjunto de la acción gubernamental en materia de desarrollo social y sienta las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado.

2 Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. Artículo 25, primer párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



## IV. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

Desde el punto de vista del quehacer gubernamental, la planeación del desarrollo es un proceso basado en un diagnóstico de la realidad a la que se le pretende aplicar que implica diseñar objetivos, programas y estrategias. Estas acciones, conforman el conjunto de políticas públicas cuyo fin generalmente es impulsar un mayor nivel de vida de la sociedad, al mismo tiempo que trata de optimizar el uso de los recursos para lograrlo.

El primer antecedente de la planeación en México se remonta a 1930, fecha de la expedición de la ley para elaborar “El plan nacional de México”. Años más tarde, en 1939 se establece la Ley sobre Planeación General de la República, no obstante estos primeros esfuerzos, todavía hasta 1965 no existía siquiera un órgano central de planeación eficaz (Flores, 1983). Es hasta las reformas constitucionales de 1982 que se abroga la Ley sobre Planeación General de la República y se establecen los principios básicos de la planeación para el desarrollo nacional, estatal y municipal, entrando en vigor en enero de 1983. Es así que el fundamento jurídico de los planes municipales de desarrollo de Tamaulipas es normado por la Constitución Política de Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley Federal de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La constitución Política del Estado de Tamaulipas, la Ley de Planeación del Estado de Tamaulipas (LPET) y la Ley Orgánica Municipal.

Por su parte, la LPET señala claramente que la planeación del desarrollo debe ser un esfuerzo coordinado de los tres ámbitos de gobierno. Cabe señalar que los Comités de Planeación Municipal (COPLADEM) y el Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Tamaulipas (COPLADET) participan de manera muy activa en la elaboración de los planes, sobre todo en lo que se refiere a los mecanismos de participación civil.

## V. LA POLÍTICA SOCIAL Y DE DESARROLLO EN TAMPICO

Las bases jurídicas de la planeación del desarrollo de los municipios tamaulipecos y los lineamientos que establecen el COPLADET y el COPLADEM, establecen que debe haber coherencia, coordinación y compatibilidad entre los planes de desarrollo de los distintos órdenes de gobierno en el proceso de planeación, programación y evaluación, asimismo, en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. De lo contrario, aunado a que no se estarían cumpliendo las leyes en materia de planeación, se incurriría en duplicidad de esfuerzos e ineficiencia en la utilización de los recursos públicos.



Entonces, a partir del análisis de los planes de desarrollo, es posible conocer el perfil de la política social que los gobiernos pretenden implementar. En lo que respecta al desarrollo y la política social, implícitamente debe considerarse que debe haber armonía y complementariedad en los objetivos y estrategias orientadas hacia estos fines para maximizar los resultados y minimizar las trabas por la falta de coordinación. En este contexto ¿Qué entienden el gobierno municipal de Tampico (2008-2010), el gobierno federal (2007-2012) y gobierno estatal de Tamaulipas (2005-2010) por desarrollo social y que papel ocupa éste en sus respectivos planes de desarrollo? En los siguientes apartados se expone un análisis comparativo entre el PMDT 2008-2010; el PND, 2007-2012 y el PEDT, 2005-2010.

### -Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010 de Tampico

La primera parte del PMDT abarca la presentación y la introducción del mismo, en donde se hace mención a la forma en cómo fue concebido, asimismo, a los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Ya en la presentación se hace la primera referencia hacia la política de desarrollo social:

“Nuestra apuesta es por los Tampiqueños, por las presentes y futuras generaciones, por la convivencia, los espacios recreativos, el **desarrollo social** incluyente y, en especial, por la participación organizada de todos” (PMD Tampico, 2008: 3) (El énfasis es de mi parte).

Es así que empieza a identificarse a la política social como uno de los temas prioritarios en las acciones de gobierno. Cabe señalar que este documento es muy breve (26 páginas) y basa su propuesta de desarrollo en cinco ejes: “Diagnóstico de la Situación y Opinión Ciudadana”, “La Estrategia del Desarrollo y sus líneas de acción”, “La Estrategia en el Territorio”, “Gestión Gubernamental” y “Sistemas de Evaluación y Seguimiento”.

Los temas anteriores conforman los grandes apartados que estructuran el contenido del PMD y de éstos, el de la estrategia del desarrollo y sus líneas de acción es el que interesa para los fines de este análisis ya que es aquí donde se deja entrever lo relacionado con la propuesta de desarrollo social. En este sentido, se sostiene que:

“La estrategia de desarrollo que propone el PMD 2008-2010 es la siguiente: Concentrar los esfuerzos del gobierno en áreas estratégicas del territorio, que permitan acelerar procesos de **desarrollo social** y económico con alcance metropolitano, a través de la provisión de mejores bienes y servicios” (PMD Tampico, 2008: 10) (El énfasis es de mi parte).

Se enfatiza el compromiso de trabajar conjuntamente con los organismos de la sociedad civil, el Comité de Planeación Municipal y la ciudadanía para generar estrategias de desarrollo social sostenido en las áreas de la ciudad que presentan mayores rezagos. Más adelante, propone que en relación al desarrollo social es necesario:

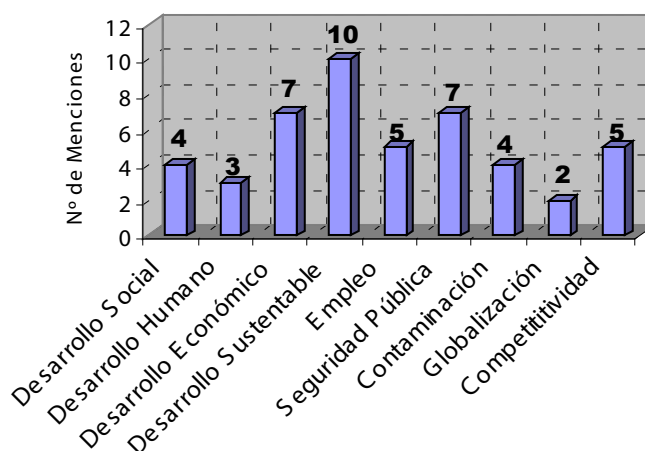


- i. Fortalecer el capital social mediante:
  - Una campaña de comunicación para promover la convivencia a partir del reconocimiento a las diferencias.
  - La integración de un reglamento municipal que promueva la convivencia social.
  - Una agenda de sesiones para el diálogo con redes ciudadanas y consejos consultivos municipales.
  - Desarrollar y difundir mecanismos de mediación para la resolución de conflictos.
- ii. Promover el desarrollo equitativo a través de:
  - Definir, en conjunto con la Sociedad Civil, y los vecinos, los polígonos prioritarios para una atención integral a lo largo de la presente administración.
  - Orientar obras y programas sociales hacia las colonias con mayor marginación.
  - Articular la actuación de los Programas DIF Municipales para la atención a grupos vulnerables (niños en situación de riesgo, personas con problemas de adicciones, capacidades diferentes, madres solteras y adultos mayores).
- iii. Impulsar la promoción y el desarrollo cultural por medio de:
  - Promover la lectura en el espacio público.
  - Facilitar el acceso a la educación primaria a la población más necesitada con los programas que para tal efecto el Gobierno Municipal implemente.

De manera explícita, en todo el PMD sólo se hace referencia al desarrollo social en cuatro ocasiones. Toda vez que la noción de desarrollo social puede entenderse de distintas formas, se analizaron las menciones hacia el concepto de desarrollo humano ya que frecuentemente se utiliza como sinónimo de éste y se encontró que únicamente era citado en tres ocasiones, asimismo, extendiendo el análisis hacia conceptos relacionados se encontró que la incidencia era similar e incluso inferior a elementos que no figuraban como prioritarios en la estrategia formal del PMD.



**Gráfica 1.- Número de menciones de palabras seleccionadas (PMDT, 2008-2010).**



Fuente: Elaboración propia con base en PMDT, 2008-2010.

Cabe destacar que en ningún momento se expone de manera clara qué es lo que el gobierno entiende por desarrollo social, de esta manera, se alude al mismo de manera muy general, no se especifica cuáles son los aspectos esenciales del mismo y no plantea ninguna definición institucional al respecto. Esta característica de la propuesta genera confusión en cuanto a la forma de cómo se alcanzarán los objetivos de desarrollo social y sobretodo, propicia falta de claridad y transparencia en el “pacto” gobierno-sociedad.

Otra cuestión que debería aclararse en el PMDT es que la asistencia social es un derecho social y no una dádiva o acción altruista, ya que es una forma de reapropiación de la riqueza con miras al logro de la igualdad, la justicia social, concretizándose en respuestas a necesidades tangibles e intereses concretos de los grupos más necesitados (Arteaga, 2006).

### **-Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

Este plan asume como premisa básica de su política social la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable y para ello retoma las consideraciones expuestas en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es así que en repetidas ocasiones lo define explícitamente como el “proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras” (PND 2007: 11).

En términos del PND, lo anterior significa impulsar una serie de acciones en materia de educación, salud, alimentación, vivienda, protección de derechos humanos y que las oportunidades para

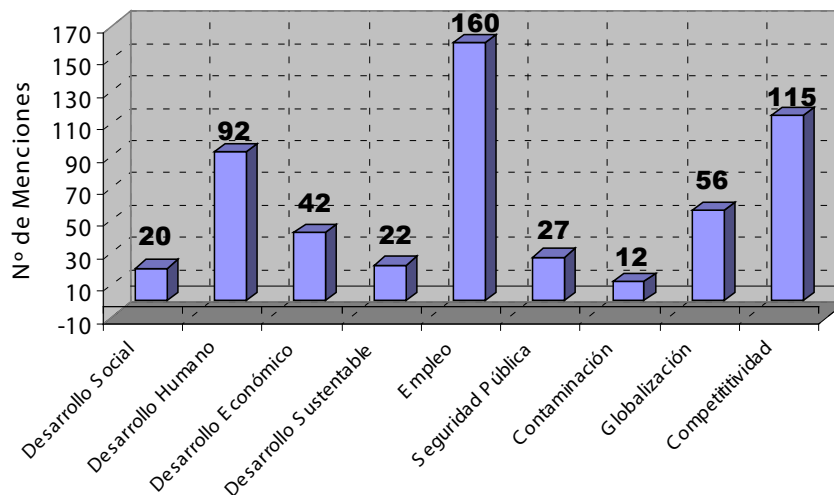


las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse sin comprometer el desarrollo de las siguientes generaciones. Considera como condición *sine cuan non* que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que requiere la población, es por eso que la competitividad es uno de los temas prioritarios dentro del PND. Está estructurado en cinco ejes rectores y cada uno de ellos gira en torno a coadyuvar al desarrollo humano sustentable:

- i. Estado de Derecho y seguridad.
- ii. Economía competitiva y generadora de empleos.
- iii. Igualdad de oportunidades.
- iv. Sustentabilidad ambiental.
- v. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Como parte del estudio, se hizo un análisis de intensidad de uso del lenguaje con el objetivo de comparar las referencias al desarrollo humano y social frente a temas que se han constituido en estandarte de muchos gobiernos, por ejemplo: globalización, competitividad y crecimiento económico entre otros.

**Gráfica 2.- Número de menciones de palabras seleccionadas (PND, 2007-2012).**



Fuente: Elaboración propia a partir del PND 2007-2012.





En base al análisis anterior se puede establecer que el empleo fue por mucho el concepto más aludido, asimismo, la competitividad estuvo ubicado en segundo lugar de las menciones, por encima de nociones importantes como desarrollo social entre otras. Cabe señalar que el documento se alude al concepto de competitividad muy ligado a productividad y crecimiento económico por lo que de manera conjunta estos elementos fueron referidos en 180 ocasiones.

A lo largo del plan se puede identificar un patrón discursivo que considera de manera sistemática que el desarrollo humano es un proceso bidireccional, es decir que puede ser consecuencia de un mayor crecimiento económico, productividad y competitividad y a su vez puede ser generador éstos. Se supone entonces que éste participa en una suerte de círculo virtuoso: “...el mayor crecimiento económico generará mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas” (PND, 2007: 84). Aunque el PND 2007-2012 señala que su objetivo principal es el desarrollo humano sustentable, en el texto ocupó un lugar importante pero no central, de hecho en dos de los diez objetivos que se propone alcanzar se establece que el crecimiento económico el empleo, productividad y la competitividad son sus elementos prioritarios.

### **-Plan Estatal de Desarrollo Tamaulipas 2005-2010**

Se integra por tres ejes rectores y diez capítulos, establece como objetivo general “...procurar la prosperidad social y generar condiciones de competitividad y productividad con instituciones fuertes, que son la infraestructura de un gobierno de resultados” (PEDT, 2005: 3). La prosperidad social es uno de los tres ejes que conforma el PEDT mismo que es denominado “Prosperidad Social”. Los otros dos capítulos son los de “Competitividad y Productividad” e “Instituciones fuertes y gobierno de resultados”.

En lo que concierne al rubro social, el primer subtema es el de “Equidad y cohesión social” e inicia con un diagnóstico de la situación social en Tamaulipas donde se reconoce que existen problemas en la gestión de la política social y se enfatiza la necesidad de atender los rezagos de pobreza, marginación y desigualdad. Ya en la introducción de la segunda sección titulada “Educación integral para una sociedad del conocimiento” se afirma que el presente gobierno “...otorga un valor de alta prioridad a la formación de ciudadanos con mayor aptitud para la competitividad, enuncia acciones de educación integral para crear un entorno del desarrollo estatal con características de sociedad del conocimiento” (PEDT, 2005:23).

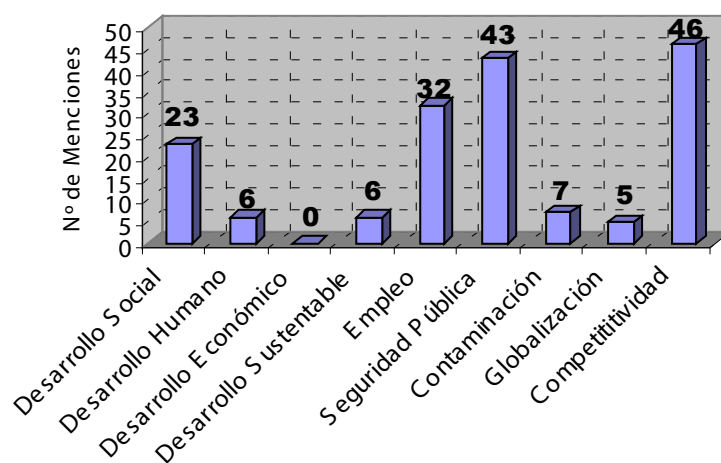
Los demás puntos que se contemplan dentro de los fundamentos de la prosperidad social son: el “Acceso universal a la salud”, la “Alianza estratégica con mujeres y jóvenes” y “Ciudades de calidad”. El contenido sobre elementos relacionados con el desarrollo social es bastante completo y va muy de la mano con lo expuesto en el PND 2007-2012 en el sentido del rol protagónico que se



otorga a la competitividad como aspecto esencial no solo para el logro de los objetivos económicos sino también sociales.

A pesar de que la cuestión social es uno de los aspectos prioritarios del PEDT, se hace referencia al desarrollo social sólo en 23 ocasiones, en contraparte, la competitividad es citada en 46 ocasiones y la seguridad pública en 43. Inclusive, si a la noción de desarrollo social se incluyeran otras dimensiones como el desarrollo económico, el desarrollo humano y el desarrollo sustentable, sólo sumarían 35 alusiones.

**Gráfica 3.- Número de menciones de palabras seleccionadas (PEDT, 2005-2010).**



**Fuente:** Elaborado en base al PEDT, 2005-2010.

Al igual que en el PND 2007-2012, en el PEDT se asocian los conceptos de crecimiento económico y productividad al de competitividad, por lo que si incluyéramos a estos elementos dentro del análisis abarcarían un total de 83 referencias. Esto confirma la tendencia que se aprecia en el PEDT ya que desde la introducción al documento hasta las conclusiones, se designa a la competitividad como el elemento articulador de la política pública. De hecho, en el primer capítulo dedicado a la “Prosperidad Social” se asume en varias ocasiones que la competitividad es el fin y el medio para alcanzar el desarrollo.

Aunque existe concordancia entre el plan estatal y el nacional, se puede afirmar que el énfasis en la competitividad es mayor en el PEDT, ya que se alude a ésta en cada uno de sus apartados con frases como la siguiente:



“Las ciudades de Tamaulipas deben constituirse en espacios dignos, armónicos y seguros para la convivencia pacífica y solidaria, que garantice un **desarrollo social** y humano en equidad, con una activa participación de sus habitantes donde la suma de esfuerzos y la actitud cotidiana impulse proyectos encaminados a mejorar la funcionalidad de las mismas potenciar su competitividad y construir espacios con identidad y valor social” (PEDT 2005: 55) (El énfasis es de mi parte).

## CONCLUSIONES

La política para el desarrollo social es un eje básico e ineludible de la acción de todo gobierno y debe ser vista desde un enfoque de derechos. Además de ser un imperativo social, en México las distintas leyes sobre la materia su contemplan su observancia en atributos, cualidades y ámbitos específicos.

La realidad del caso estudiado reveló cuestiones muy interesantes. En primer lugar, no se logró identificar una definición institucional por parte del gobierno municipal de Tampico 2008-2010 sobre lo que se entiende por política y desarrollo social, por lo tanto, predomina la ambigüedad conceptual. Además, contrario a lo que establecen las leyes de planeación no hubo concordancia con los lineamientos establecidos por el PND 2007-2012 y el PEDT 2005-2010. Tampoco se hizo referencia a la LGDS misma que fue establecida para dar institucionalidad a la política social.

En los pronunciamientos sobre política y desarrollo social se advirtió cierta tendencia hacia al asistencialismo lo que pervierte el sentido que debe tener la política pública, ya que es concebida en términos de estrategia política. Evidentemente la problemática social a nivel nacional y estatal no es la misma que debe encarar el gobierno tampiqueño. Sin embargo, tanto en el PMDT, el PND y el PEDT la política de desarrollo social es reconocida como un tema prioritario.

Paradójicamente, en base al análisis de intensidad de uso del lenguaje, en ninguno de los tres planes ocupó un lugar central. Esto denota la existencia de un doble discurso en la propuesta gubernamental, ya que por un lado establecen a la política social como un elemento prioritario y por el otro, queda relegada principalmente ante la política económica.

Sobre este último punto, se encontró que el gobierno estatal y el gobierno federal toman como base de la estrategia de desarrollo social el impulso a la competitividad, no obstante, en el sistema económico actual, cuando la población posee pocos activos (tierra, capital físico o educación), es difícil que el mercado logre resolver el problema, ya que los mercados de capital son imperfectos y no es fácil obtener crédito para mejorar la educación o para adquirir alguna maquinaria, si no poseen colaterales importantes: las familias pobres están atrapadas en un círculo vicioso (Hernández et al., 2004).



Si bien es de esperarse -dado las necesidades que enfrentan- que el énfasis de la política social sea distinta entre los tres órdenes de gobierno, la forma como el PMDT propone atender la cuestión social adolece de apego a las leyes de planeación y desarrollo social. Asimismo, refleja un carácter pasivo reduciendo en buena medida su accionar a la implementación de lo que “arriba se ha diseñado”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ander-Egg, Ezequiel y Maria José Aguilar Idañez (1994), *Administración de programas de acción social*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen.
- Arteaga, Carlos (2001), “Hacia una resignificación de la política de asistencia social”, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (coords.), *La política social en la transición*, 2ª Ed., México: Escuela de Trabajo Social, UNAM, pp. 66-77.
- Cámara de Diputados. Ley General de Desarrollo Social, 2004. (En línea) <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/264.doc> (Página consultada el 14 de agosto de 2009).
- Cardozo, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*, México: Editorial Porrúa.
- Congreso del Estado de Tamaulipas. Ley Estatal de Planeación.
- Comité Estatal de Planeación del Desarrollo de Tamaulipas COPLADET. (En Línea) <http://copladet.tamaulipas.gob.mx/> (Página consultada el 15 de agosto de 2009).
- Consejo Nacional de Evaluación CONEVAL (2005), *Índice de rezago social municipal*.
- Consejo Nacional de Población CONAPO (2007), *Índice de marginación*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis. (En Línea) <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (Página consultada el 14 de agosto de 2009).
- Flores, Horacio et. al. (1986), *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, México, decimotercera edición: Siglo XXI.
- Gobierno del Estado de Tamaulipas. Plan Estatal de Desarrollo. (En Línea) [http://www.tamaulipas.gob.mx/ped\\_2005-2010.pdf](http://www.tamaulipas.gob.mx/ped_2005-2010.pdf) (Página consultada el 15 de agosto de 2009).
- Gobierno Federal de México. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. (En Línea) [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf) (Página consultada el 15 de agosto de 2009).



- Gobierno Municipal de Tampico, Tam. Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010 (En Línea) [http://copladet.tamaulipas.gob.mx/planes\\_mpales\\_08/tampico.pdf](http://copladet.tamaulipas.gob.mx/planes_mpales_08/tampico.pdf) (16 de Mayo de 2009).
- Guillén, Tonatiuh (1995), “Los retos sociales de la administración pública municipal”, en Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordóñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, México: COLEF, pp. 13-44.
- Hernández et al. (2004), *Desarrollo social en México: situación actual y retos*, en serie cuadernos de desarrollo humano N°7: Secretaría de Desarrollo Social México.
- Ortegón, Edgar (2008), *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Serie Ciencia y Tecnología No. 168, Colombia: COLCIENCIAS / CAB / IELAT-Universidad de Alcalá de Henares.
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 (2005), Gobierno del estado de Tamaulipas, México.
- Sánchez, Adolfo (2001), “Desigualdades socioeconómicas y descentralización municipal en México”, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (coords.), *La política social en la transición*, 2ª Ed., México: Escuela de Trabajo Social, UNAM, pp. 192-211.
- Ziccardi, A. (2000), *Municipio y Región*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Ziccardi, Alicia (2001), “Las ciudades y la cuestión social”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 85-126.

