



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA** *Iztapalapa*  
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS SOCIALES  
UN ESTUDIO DE CASO  
EN CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, 1998**

Trabajo final (Tesina) concluido y aprobado  
en el *Seminario de Políticas Públicas y Gobiernos Locales*  
Seminario de Investigación III de la Licenciatura en Ciencia Política

AUTOR

**ELIAS CASTREJON SORIANO**

Matrícula 93224078

MIGUEL GONZALEZ MADRID  
Asesor

PEDRO H. MORENO  
Lector

México, D.F., Trimestre 98-P

# *Indice*

## **INTRODUCCIÓN**

### CAPITULO 1

#### **MARCO TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS Y RACIONALIDAD**

1. Contexto y antecedentes del enfoque de políticas públicas
2. Aproximaciones definitorias y el enfoque por etapas de las políticas públicas.
3. Decisión y no-decisión en las políticas públicas y sus tipos de racionalidad.
  - 3.1. Racionalidad absoluta.
  - 3.2. Racionalidad limitada.
  - 3.3. Racionalidad incremental.
4. Elementos y rasgos del proceso decisorio.
5. Conclusiones.
6. Fuentes consultadas.

### CAPITULO 2

#### **EL ESTUDIO DE LA IMPLEMENTACIÓN**

1. Distinción entre las políticas públicas y la administración pública en el proceso de la implementación.
2. Algunas aproximaciones conceptuales a la implementación.
3. El Enfoque mixto de la implementación: «Top-Down» (Arriba-Abajo) / «Bottom-Up» (Abajo-Arriba).
4. El Enfoque «Top-Down».
5. El Enfoque «Bottom-Up».
6. Conclusiones y propuesta metodológica para el estudio de caso en el ámbito municipal del proceso de implementación de la política pública. El «Programa de equipamiento de unidades móviles en apoyo a las brigadas multidisciplinarias para la atención de niños con problemas físicos y psicológicos» (PEUMA) en Ciudad Nezahualcóyotl.
7. Fuentes Consultadas.

CAPÍTULO 3  
**ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA SECTORIAL DE BIENESTAR SOCIAL EN EL  
AMBITO MUNICIPAL**

1. Antecedentes Generales del Municipio de Nezahualcóyotl.
2. Planeación y Marco Normativo del PEUMA
  - 2.1. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
  - 2.2. El Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl 1997-2000.
  - 2.3. El Contexto y los rasgos generales del Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.
3. Criterios de planeación, programación y presupuestación del PEUMA.
4. Marco estratégico y recursos del PEUMA.
5. Formulación y aprobación del PEUMA.
6. Los actores de la implementación del PEUMA.
7. Los objetivos y las estrategias del PEUMA.
8. Justificación, objetivos, metas y periodo de ejecución del PEUMA.
9. La estructura financiera: asignación y distribución de recursos por áreas.
10. Conformación y organización de los Comités Escolares y el Comité Municipal.
11. Conclusiones.
12. Fuentes Consultadas.

## INTRODUCCION

El estudio de la implementación del programa piloto *Equipamiento de Unidades Móviles en Apoyo a las Brigadas Multidisciplinarias para la Atención de Niños con Problemas Físicos y Psicológicos*, en Ciudad Nezahualcóyotl, en 1998, constituye el objetivo central de este trabajo. Trataremos de efectuar ese estudio por medio de un seguimiento y una descripción de la formación, la organización y el desempeño de las *Brigadas Multidisciplinarias*, factor decisivo en la aplicación progresiva del programa. En adelante, a este programa lo denominaremos PEUMA y a las Brigadas Multidisciplinarias solamente BM, como una manera de abreviar las denominaciones oficiales para fines prácticos de redacción de los resultados de investigación que ahora se presentan.

Dicho programa tiene su origen en una propuesta sobre el tema que algunos consejeros, de los 19 que forman parte del Consejo de Desarrollo Municipal, hicieron en mayo de 1997. Ellos desarrollaron la tarea de identificar los diversos problemas de la comunidad municipal de Nezahualcóyotl, entre ellos el de la deserción y la reprobación escolar en el nivel de educación básica (primarias). Después de varias asambleas y de superar una serie de trámites burocráticos, el Consejo de Desarrollo Municipal logró aprobar, en noviembre de 1997, el PEUMA.

El PEUMA, fue valorado, diseñado, elaborado, formulado y finalmente implementado por el Consejo de Desarrollo Municipal de Nezahualcóyotl. Su sustento normativo y de operación se encuentra en el *Manual Unico de Operación* del Ramo 26 (Combate a la Pobreza). Para su operación se asignaron 65% de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, del presupuesto de 1997. Sin embargo, en 1998 el PEUMA ya no cuenta con recursos del Ramo 26, hasta el mes de julio de 1998 el PEUMA se desarrolla con recursos asignados desde 1997.

El propósito de hacer un seguimiento y una descripción consiste en considerar el proceso de implementación escolar. Para ello resulta de crucial importancia entender qué son las *políticas públicas*, por medio de la comprensión de los enfoques teóricos que las abordan, así como de sus características y sus elementos que las conforman. El primer capítulo nos sirve, para tal efecto, como marco teórico general, en el cual destacamos el modelo por etapas. La etapa de la implementación o de la puesta en práctica de las políticas, es abordada especialmente en el capítulo dos. Ahí tratamos de proporcionar los diferentes planos de las políticas públicas y de los actores.

El capítulo tres nos muestra el seguimiento y la descripción del proceso de implementación del PEUMA. Cabe mencionar que el programa tiene una característica importante en el ámbito municipal y radica en que el ayuntamiento junto con los comités

escolares y el comité municipal, son los responsables directos de operar las acciones tanto de propuesta, diseño, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y retroalimentación de dicho programa.

El método para el seguimiento y la descripción radicó en una recopilación de la información proporcionada por algunas autoridades y funcionarios del ayuntamiento, así como de documentos oficiales tales como los expedientes técnicos, los memorándums, los oficios, las circulares, el Bando de Policía y Buen Gobierno, la Ley Orgánica y Municipal, el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, los Informes de Gobierno, y algunos documentos y materiales bibliográficos especializados en el tema de la implementación. Destacamos, fuentes informativas, algunas entrevistas a funcionarios y responsables del programa, y, desde luego, la observación directa de la implementación del PEUMA en las 19 escuelas y el módulo de las BM.

Así, la preocupación principal en este trabajo radica en entender que el proceso de implementación de una política pública, transformada en un programa social, puede mejorar la gestión tanto municipal como la estatal y la federal, en la medida en que se logra la cooperación o la coparticipación entre autoridades y ciudadanos.

Sin embargo, entre los obstáculos y dificultades para hacer el seguimiento y la descripción de la implementación del PEUMA, debemos señalar la desconfianza, el hermetismo y la falta de cooperación por parte de algunas autoridades y funcionarios del municipio para acrecentar, enriquecer y facilitar la investigación de la política pública en cuestión, en especial en torno a las acciones operatorias contempladas en los objetivos del programa.

En la realización de este trabajo agradezco la infinita colaboración de los profesores Miguel González Madrid, de la UAM-Iztapalapa, y Pedro H. Moreno Salazar, de la UAM-Xochimilco, así como de Miguel Alfaro Flores, décimo primer regidor de H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, y de sus asistentes, quienes facilitaron la consulta de documentos oficiales y me proporcionaron la invitación al trabajo de campo.

CAPITULO 1.

**MARCO TEORICO: POLITICAS PUBLICAS Y RACIONALIDAD.**

**1. Contexto y antecedentes del enfoque de políticas públicas.**

En los antecedentes tanto históricos, económicos, políticos y sociales de las llamadas Políticas Públicas, podemos mencionar que como tales no habían sido punto central de las disciplinas sociales.

Desde la perspectiva de los científicos políticos era tradicional que centraran sus trabajos en las instituciones, las estructuras de gobierno, los procesos, y los comportamientos políticos, más que en el diseño, la forma, la estructura y el contenido mismo de la Política.<sup>1</sup>

Por tanto, podemos afirmar que es a mediados del presente siglo que el campo multidisciplinario e interdisciplinario de las *Políticas Públicas* incluyen.

Nuevos e innovadores métodos de investigación de la forma, la estructura y el contenido de la política, con diferentes y diversas orientaciones de las disciplinas sociales, que nos proporcionan resultados (cuantitativos y cualitativos), datos e información sobre descubrimientos del proceso, del desarrollo, la producción y la implementación de las políticas (Lasswell, citado, en Aguilar 1996a: 81).

Podemos decir, en coincidencia con Meny Yves y Jean-Claude Thoenig, que las Políticas Públicas están conformadas de los actos o acciones y de esos no actos o acciones de determinadas autoridades públicas frente a problemas de uno o varios sectores de la sociedad que «demandan» soluciones que son los «productos» de sus necesidades e intereses comunes e individuales.

---

<sup>1</sup> Véase sobre él termino y su connotación en Yves, Meny y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las Políticas Públicas*. Cap. III. "El marco conceptual", edit., ariel. Barcelona. Versión de Francisco Morata. P. 89. Para ambos autores tiene que ver la formación social del país de ello que implique diferentes interpretaciones; en países Latinos, según ellos, designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas. Por otra parte, *Política* significa lo que en el idioma inglés se llama *Politics*, pero cabe distinguir lo que los ingleses designan con la palabra *Policy*, como referencia a un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad.

Lo descrito en apariencia refleja una postura o visión vertical de lo que pueden ser en la realidad las políticas públicas. En principio, podemos creer que se dan de arriba hacia abajo, pero en la cotidianidad social se dan de diferentes maneras y no sólo de arriba hacia abajo. Para propósitos de la investigación trataremos de entender esto desde una visión mixta, sin dejar de lado algunos matices.

Hay antecedentes remotos sobre el proceso de elaboración de las políticas. Adam Smith, por ejemplo, en la *Riqueza de las Naciones*, al destacar la importancia de la *eficiencia* y la *racionalidad*, hizo un análisis sobre las deficiencias de las políticas comerciales de los gobiernos contemporáneos (Smith, citado en Lindblom, 1991: 9). Anteriormente sólo interesaba el producto de las acciones públicas, y ello limitó el desarrollo de instrumentos, teorías y métodos que coadyuvaran al análisis y la investigación de las políticas públicas. El interés se basaba en las consecuencias que producían pero no el cómo o por qué se elaboraban, es decir, no se entendía el proceso de la *caja negra* que Easton denomina en su enfoque de sistemas y en su análisis de insumo-producto.<sup>2</sup>

Muchas décadas después, en el siglo XX, en E.E.U.U. y en algunos países europeos, se registran los antecedentes, la génesis, el desarrollo y la evolución de las nuevas perspectivas de análisis e investigación de las políticas, a través de distintos enfoques y modelos. Por ejemplo, citamos el modelo que hasta ahora y para efectos de la investigación nos permite un entendimiento general de las políticas públicas, que hemos preferido denominar modelo por etapas, y consiste principalmente en la identificación del problema, la formulación de las posibles soluciones, la toma de decisiones, la instrumentación, la implementación (que incluye el seguimiento y el control) y, más recientemente, la evaluación, la que a su vez puede implicar la terminación con o sin retroalimentación de las políticas públicas. Cabe aclarar, y más adelante se recalcará, que esto no es necesariamente lineal ni secuencial, pues pensamos que la realidad es multicausal, heterogénea y diversificada, aunque para su estudio cada rama o etapa de este proceso puede o no estar separada de las otras.

Basta recordar factores determinantes tanto de la primera y segunda guerra mundial y los acontecimientos de décadas posteriores como las guerras de Corea y Vietnam así como sus respectivas secuelas en la economía, la política a escala mundial, todo ello vinculado a la etapa, de los estados inmersos en el Estado Benefactor, que permitió llevar teórica y empíricamente los diversos estudios y análisis de las políticas públicas en proyectos y programas.

---

<sup>2</sup> Véase, sobre el análisis de insumo-producto el cap.3, en Young R. Oran, *Sistemas de Ciencia Política*. Trad. , de Eduardo L. Suárez, 3ª de. F.C.E. México 1993. , Pp.77-100.

Esto sirvió de parteaguas para las ciencias sociales y sus disciplinas, pues fue el momento coyuntural para su pleno desarrollo y evolución como respuesta a la crisis del llamado “Estado Benefactor”.<sup>3</sup>

Otros investigadores ven en el Welfare State un centralismo, estatismo, e intervención demasiado exacerbado en sectores clave de la economía las finanzas y la seguridad social. En el Welfare State, el “Estado” funge de manera patriarcal con la sociedad como si esta no pudiese ser responsable de sus problemas y actúa de manera diplomática, en la conciliación de problemas tanto macro-micro sociales. Encontramos en Meny y Thoenig, que éste representa el origen de las Políticas Sociales, como a su vez, es la repuesta y freno de lo que consideran como “clases peligrosas”, pues realmente son éstas detonadoras y elemento de presión del agotamiento y eventual crisis del “Estado de Bienestar”. (*Op. Cit. Las Políticas Públicas: 1992*).

Tenemos así antecedentes históricos y contextuales que permiten la génesis de las Políticas Públicas. El Estado Benefactor, surgido durante el periodo de entreguerras, pero con antecedentes en la política social de Bismarck, en Alemania, a finales del siglo XIX, se enfocó primordialmente hacia la acción y el utilitarismo tanto práctico como científico, a través de tres aspectos determinantes: “ la dimensión económica (la separación creciente entre demandas y recursos), la dimensión gerencial (la «sobrecarga» gubernamental) y la dimensión político-ideológica (la conciliación del *Welfare State* y al Democracia).<sup>4</sup> Lo anterior nos permite entender una máxima de la economía que puede y es aceptable en las políticas públicas y es que cualquier tipo de recurso sea político, social, económico usado por el Estado o Sociedad será considerado «limitado y escaso».<sup>5</sup>

Por ello, consideramos como clave y fundamental en las políticas públicas tomar en cuenta *qué, cómo y cuándo* decidir circunstancias específicas, de lo limitado y escaso de diversos tipos de recursos determinantes de las Políticas Públicas.

Por otra parte, ubicándonos en el contexto nacional de las políticas públicas, sus orígenes, antecedentes, desarrollo y evolución son diferenciales, con respecto a otros países, incluso entre países latinoamericanos que es donde pueden existir semejanzas. Podemos decir que en México, en la década de los ochenta, se da una transformación del sistema político mexicano, de su régimen y sus instituciones, lo cual ha provocado disensos en diversos sectores del Estado como de la sociedad misma, y hasta la fecha se sigue discutiendo si el papel del Estado es o no intervenir como lo venía haciendo no sólo en

<sup>3</sup> Cfr. *Las Políticas Públicas, op. Cit.* Cap. 1: “El Welfare State: Un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas”. Pp.19-42. y Montoro Romero, Cristóbal y Ricardo Montoro Romero(1996), *Pros y Contras del Estado de Bienestar.* , En Ramón Casilda Béjar y José Ma. Tortosa (editores), “Del Estado de Bienestar a la Sociedad del Bienestar”. , Edit. Tecnos, Madrid, pp.75-99.

<sup>4</sup> Véase, su análisis y desglose en *ibidem.* ,p.33.

<sup>5</sup> Para entender estos aspectos hay abundante literatura económica al respecto sugerimos ver. , En *Economía.* , de Fischer Stanley, Dornbusch Rudiger y Schmalensee Richard.(1990) Trad. de Luis Thoria y Esther Rabasco, edit.McGraw-Hill.Cap.1 “Introducción a la economía”, pp. 3-5.

asuntos de economía, sino también en asuntos tales como los de asistencia social, seguridad social, etc.

Esto nos permitió entender el agotamiento de viejos mecanismos por parte del Estado mexicano así como su resquebrajamiento del Sistema Político el cual para poder estar inmerso bajo la nueva dinámica mundial tuvo que reacomodar o redimensionar *las reglas y valores de la Democracia*,<sup>6</sup> de acuerdo específicamente a su formación social vigente, es decir, se busca una transición diplomática por medio de la llamada *Transición a la Democracia*.<sup>7</sup>

Esto era evidente, ya que el Estado Mexicano no garantizaba las crecientes e inacabadas demandas de los diversos sectores sociales y privados, por ello tiene la necesidad si quiere mantener cierto *status quo* de redefinir y redimensionar tanto su papel como su estrategia en el marco de las políticas públicas y/o sociales, pues se pretende, a través del saneamiento de las finanzas públicas, de la descentralización administrativa y burocrática, de la privatización y la desincorporación y el adelgazamiento del Estado, buscar nuevas formas de asignación y redistribución no sólo recursos, sino también de responsabilidades, tanto a individuos como a organizaciones privadas o públicas. Es decir, una corresponsabilidad, aunque ello parece lejos, en el ámbito local ya existe municipios y estados con estas características, que de los obstáculos que ello implica están logrando modificar viejas reglas escritas o no por medio de procedimientos y gestiones innovadoras.<sup>8</sup>

De esta manera, concordamos, con el hecho de este redimensionamiento no sólo, del aparato gubernamental, sino en todo el Sistema Político Mexicano, ya que “tiende a una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política”. (Aguilar, vol.1., 1996:19).

Pero hay que ser precavidos y reservados, pues en las políticas públicas se puede yuxtaponer de cierta forma soluciones y problemas que escapan incluso de esa relación de cooperación y alternativas, provocando diversas formas de micro o macro resultados positivos o negativos dependiendo de las circunstancias.

En síntesis, México, tiene por su formación social específica y muy diferente de la mayoría de los países latinos, un partaguas a mediados de los ochentas si bien es cierto

<sup>6</sup> Véase sobre el tema en, Cerroni Humberto, *Reglas y valores en la Democracia. “Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura. . México*, Alianza. (1991).

<sup>7</sup> Cfrs. acerca del tema y sus implicaciones nacionales e internacionales en, Cansino Cesar: *Construir la democracia, “Límites y perspectivas de la transición en México”*, México, CIDE-Miguel A. Porrúa. 1995; Barros Horcasitas, José Luis: et al (comp.): *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, FLACSO-Miguel A. Porrúa, 1991 ; Meyer, Lorenzo: *Liberalismo autoritario. “Las contradicciones del sistema político mexicano*. México, Océano. 1995.

<sup>8</sup> Al respecto sobre experiencias de gestión municipal, véase, Cabrero Mendoza Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales*. México, CIDE –Miguel A. Porrúa. 1996.

que la llamada “Transición a la Democracia” ha sido determinante podemos también decir que no es condición suficiente de las Políticas Públicas; ya que implican en su análisis e investigación tanto teórica como metodológica no dejar de lado decisiones erróneas o nocivas que muchas de las veces determinan la carrera o sustitución de legisladores y gobernantes ineptos o corruptos o viceversa; sobre todo por lo que tiene que ver con discusión, elección, y revisión de las decisiones públicas, es decir, esto implica un proceso de aprendizaje colectivo permanentemente entre ciudadanos/autoridades, sociedad-estado.

Es así, que se busca entender a través de las Políticas Públicas, como incrementar posibilidades para un buen gobierno, donde su gestión sea acorde con las necesidades, que deberían “de cumplir lo más eficiente y efectivamente por y debido a esa pluralidad de enfoques, propuestas, que despiertan nuevas formas e ideas de llevar a cabo las acciones políticas”(Op. Cit., vol. 1. 1996:24).

## 2. Aproximaciones definitorias y enfoque por etapas de las políticas públicas.

Hay que destacar, que no se puede considerar política pública cualquier acción, se puede caracterizar y hablar de *política pública* cuando:

- 1)El conjunto de acciones consideradas corresponde a una misma esfera de actividades, lo cual significa que se identificara la política por el sector de aplicación (economía, cultura, educación, inmigración etc.);
- 2) las acciones iniciadas se concatenan unas con otras, es decir, el contenido de unas es afectado por el de las anteriores y afecta a su vez a las siguientes; así el hecho, de que un jefe de la administración impositiva, modifique las horas de trabajo, mientras otro, en la misma repartición, cree un nuevo sistema tributario para las empresas de limpieza de locales, no constituye una concatenación;
- 3)se presenta el resultado de la interacción como un programa coherente, que responde a objetivos deseables y beneficiosos para ciertos grupos, en este sentido, a toda, Política Pública se le imprime una orientación normativa a la que se supone debe adaptarse;
- 4)la autoridad pública (gobierno, ministerio, secretaria, etc.)es responsable de las decisiones y se encarga de hacerlas respetar; así, la política pública es legitimada por la intervención de los agentes autorizados a darle “fuerza de ley”, incluso se limitan a consagrar el resultado de una interacción en la que tuvieron escasa participación. (Lagroyé, *sociología política*, F.C.E., pp. 455-456)

Como ya señalamos, en la actualidad la reorientación y el papel del Estado con la sociedad, hacen necesario aproximaciones en los mecanismos, esquemas, métodos de análisis, tanto, en el entramado social Estado-Sociedad o autoridades-ciudadanos, se da una

compleja pero necesaria “flexibilidad de interconexión de procesos, en los cuales los problemas sociales o públicos pueden ser constantemente redefinidos o reiventados”.<sup>9</sup>

Es así, que para lograr una visión comprensiva y realista del proceso de Políticas Públicas, nos interesa ¿ él cómo y porque se elabora, se sigue, se controla y ejecuta determinada Política Pública? ( En especial, el PEUMA).

En nuestra tarea de aproximación, encontramos una diversidad y variedad tanto de elementos como de factores que nos pueden conducir a definiciones y terminologías que podrían prolongarse *ad infinitum*.

La intención de la aproximación definitoria es comprender a través del modelo por etapas, las políticas públicas, sin dejar de lado que este modelo ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes “hayan terminado por concentrar su investigación en tramos específicos del recorrido de la política; menospreciando muchas de las veces la importancia teórica o práctica de los demás momentos. El dispositivo analítico del proceso segmento ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones independientes y complementarias. Es así, que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de políticas”. (Aguilar, vol.3, 1996:19). En lo personal discrepo en parte de las aseveraciones de Aguilar, no podemos, encasillar al cientista social en determinados procesos y enfoques de las políticas públicas, aún si son de corte racional (exhaustivo, limitado) o de corte incremental, que suelen usarse para analizar y en su caso prescribir el proceso decisorio que influye en las políticas públicas.

El modelo por etapas ha sido y sigue siendo manejado con un diferente número de ellas. El hecho de numerarlas no significa que sean consecutivas, ni lineales unas de las otras, sino más bien hay una interacción multicausal entre ellas, ya sea alternativa o no. Nos referiremos al cuadro siguiente sobre el modelo de etapas.

---

<sup>9</sup> Alvarez Díaz, A. Eduardo, *Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. “I. Análisis de Políticas Públicas”*., Publicación del Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (ACEI), 1992, p. 10.

## FASES Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

### 1. INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS.

- Identificación del problema.
- Valoración de la naturaleza y causas del problema.
- Desarrollo de un conjunto de alternativas para combatir el problema.
- Presentación de las alternativas a los tomadores de decisión.

### 2.- FORMULACIÓN DE POLÍTICAS.

- Revisión y análisis de acciones políticas alternativas.
- Desarrollo de las políticas apropiadas estableciendo los objetivos de las políticas

### 3.- IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS.

- Planificación de los programas para alcanzar los objetivos de las políticas.
- Implementación de estos programas.

### 4.- EVALUACION DE POLÍTICAS.

- Desarrollo de medidas o indicadores de ejecución para conocer el logro de los objetivos de la política.
- Medición de la ejecución actual de los programas operados.
- Análisis de los factores que influyen en la ejecución del programa.
- Recomendaciones para incrementar la mejora de las metas objetivas de las políticas.

FUENTE: Enrique López González (1988), *Técnicas de Control de Ejecución en la Dirección Estratégica de la Administración Pública*, Madrid, p. 50.

De la identificación de problemas públicos y del reclamo de la acción pública «surge» la formulación de una o varias soluciones, es decir, corresponde al estudio de los programas de acciones posibles proveer y resolver el problema planteado.

Es posible, que en la formulación se logre o no llegar a la "toma de la decisión," consistente en poner de manifiesto la selección o proceso de reducción de las opciones a una sola (sea de acuerdo a diferentes tipos o modelos de racionalidad o incluso de no racionalidad, que influyen, pero no determinan, la opción a elegir en su totalidad (al respecto, más adelante se señalará).

Independientemente, de las etapas anteriores aunque no desligadas en su totalidad tenemos, la "aplicación o implementación de la acción(es)"; cabe mencionar que de esta, nos referiremos en un capítulo posterior pues es precisamente este proceso del cual nos abocaremos para la investigación del caso específico y del PEUMA en ciudad Neza denominado "Equipamiento de unidades móviles en apoyo a las brigadas multidisciplinarias de atención a niños con problemas físicos y psicológicos", por el momento sólo diremos que es un programa piloto dentro del municipio y nos enfocaremos a la generación de actos y efectos a partir de un marco de objetivos preestablecidos normativamente, si es que existe.

De ello que dediquemos un capítulo exclusivo de la implementación y sus rasgos metodológicos, técnicos, teóricos para poder vincular dicho programa con lo que es, e implica dentro de las políticas públicas y en especial sin desdeñar su contexto y demás etapas durante la implementación.

No tendría sentido todo el proceso sino contemplamos "la evaluación" como "una forma de investigación social aplicada, sistemáticamente, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados".<sup>10</sup>

Por consiguiente, en el análisis de las políticas públicas es inseparable de la polémica y debate políticos, ya que el papel de los agentes institucionales y los conflictos se dan entre los sectores y organizaciones participantes en las actividades políticas. De ello, no olvidar y concordando con (Alvarez, op. Cit., 1992:14) las políticas que llevan a cabo los organismos públicos son resultado de relaciones y comportamientos políticos de quienes están involucrados en la formación de tales políticas pueden afectar la distribución de recursos, las vidas y el futuro de personas con valores culturales distintos e intereses diferentes.

---

<sup>10</sup> Véase sobre todo el análisis de evaluación y sus elementos definitorios en, Aguilar Idañes, Ma. José y Ader-Egg, Ezequiel. *Evaluación de servicios y programas sociales*, colección política, servicios y trabajo social, ed., lumen. Buenos Aires, Argentina, 1994.

En cada fase del proceso de formación de las políticas participan, o dejan de participar, ciertos individuos, grupos e instituciones políticamente orientadas de cuyas interacciones resultan las decisiones gubernamentales. Para Díaz las políticas públicas no son formuladas, transformadas en norma jurídicas ni ejecutadas con base en la más pura racionalidad técnica, sino principalmente como resultado de la intervención de factores tales como el monto de poder político del que disponen los individuos, grupos e instituciones involucradas.

Hechas estas observaciones, si bien es cierto que influyen factores como lo que Díaz menciona, no se puede dejar de lado a todos aquellos individuos, grupos e instituciones públicas, privadas, organizadas o no que no logran involucrarse o que no tengan cierto monto de poder político, ello nos conduce a círculos peligrosos que pueden desencadenar mayores problemas, incluso llegar a extremos de incertidumbre y violencia, cabe aclarar que la incertidumbre se da también en las políticas públicas.

De todo lo anterior nos conduce, “a que no hay un uso único y consistente del término «política pública». A veces se le usa para hacer referencia sólo a los objetivos que se quiere alcanzar; por ejemplo, un ente público en el área social puede definir su política como la reducción de la pobreza crítica. Otras veces puede quedar definida con base en los medios para lograr los objetivos; por ejemplo, una agencia de gobierno puede adoptar la política de estimular la formación de microempresas y cooperativas en los sectores populares; en este caso, la política es un medio para satisfacer problemas de empleo, de remuneración, de cultura gerencial, de precios y/o de abastecimiento. Como señalan (Pressman y Wildavsky: *Implementation; Berkely; University of California Press, 1973*, citados en, Díaz, 1992:15), el uso más adecuado del término “política pública” es aquel que se refiere tanto a los objetivos como a los medios necesarios para alcanzarlos. El enunciado de una política, en consecuencia, es una proposición que relaciona unos determinados medios con unos ciertos probables fines”.

### **3. Decisión y no-decisión en las políticas públicas y sus tipos de racionalidad.**

En el proceso decisorio de la política, existe una diversidad de comportamientos, actividades, términos empleados para decir el conocimiento de y en el proceso decisorio de la política, que aún no nos explican en su totalidad sino aproximadamente, él porque y el cómo del proceso decisorio de la política: “policy studies”, “policy research”, “policy anlysis”, “policy science”. Podemos, señalar que “*policy anlysis*”; es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción (es) de política relativas a determinados problemas públicos. La “*policy studies*”, nos sirve para denotar cualquier estudio relativo a las causas, efectos procesos, contenidos, restricciones, modalidades de la hechura de la política. Por su parte la “*policy science*”, se focaliza y se encarga de los cursos de acción. Mientras que la “*policy análisis*”, se refiere al análisis de los contenidos y de la génesis de las políticas. Así, el hecho de la intensa actividad de diversos significados, acentos, corrientes y polémicas obliga a poner en un extremo a los politólogos

y sociólogos políticos, positivos, interesados en el *knowledge of the policymaking*, en el otro extremo, a los economistas, matemáticos aplicados, analistas de sistemas, ingenieros, con interés normativo y muy ocupados en el *knowledge in the policymaking*, en la hechura racional de la política, del “buen gobierno”. (Aguilar, vol., 1996:69-70).

En la toma de decisiones, resulta en extremo complejas, pues las variaciones en los decisores van desde su racionalidad con la actúan hasta el extremo de llegar a ser irracional, tanto en las reglas o procedimientos con los que actúen y cuenten, pues de ello depende en gran medida la repercusión del éxito o fracaso de determinadas política.

Como ya anotamos, partimos, que una vez identificado y definido el problema, aunado a su diagnóstico y formulación prescriptiva sobre su evolución, corresponde el momento decisorio centrado fundamentalmente aunque no determinantemente en lo(s) objetivos, mecanismos de acción a seguir; cabe aclarar que asimismo ello puede conducirnos a la no-decisión, puede entenderse como una actividad igualmente significativa de la política pública. (Bachrach y Baratz, 1963, op. Cit., en Meny y Thoenig, 1992:138) Es decir una no-decisión puede mantener a coadyuvar procedimientos como el clientelismo, mitos y ritos con cierto o total propósito de legitimar esa misma no-acción de autoridad pública o en términos común y corrientes dar carpetazo al problema o dejarlo a las circunstancias del contexto, sea o no, la actitud de esquivar, evitar, distorsionar, enajenar, manipular su solución o alternativa(s).

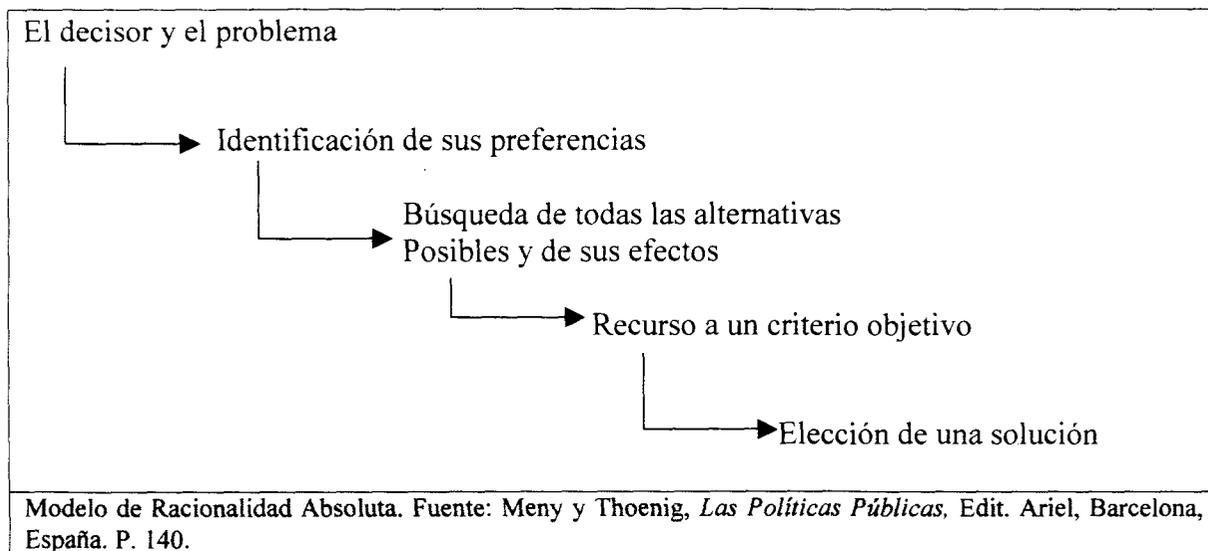
Bachrach y Baratz identifican cuatro tipos de estrategias de *no-decisión*:

- El uso de la fuerza por la autoridad pública.
- La amenaza de sanción para los partidarios de una reforma.
- La propaganda, la difusión de nuevas normas sociales y políticas.
- El cambio en los procedimientos del trabajo gubernamental. (Ibídem).

Por tanto, el proceso decisorial, se caracteriza, por la *cooperación y el conflicto* entre actores junto con sus características de interés común o individual, de la cual dichos protagonistas tienen algún grado de poder y por tanto, un tipo de acceso a la decisión o a la no-decisión, es esto, precisamente, “la competencia” por y de sus participantes lo que puede de cierta manera asegurar el respeto en la determinación de las opciones, ya que en la racionalidad política los actores evitan ser unidireccionales, pues ello, implicaría costos políticos y de oportunidad; de allí, que mantiene en diversas opciones abiertas, con el fin de capitalizar los beneficios ex –ante, durante, y ex –post.

### 3.1 Racionalidad absoluta.

Esta, implica actividades demasiado estructuradas, donde hay un actor, que enfrenta el problema y, del cual elige entre sus preferencias, esto hace, que privilegie ciertos objetivos, con fijación a sus valores, selecciona sus ventajas para buscar alternativas disponibles que puedan responder al problema. Es decir, hace un inventario exhaustivo de las opciones u alternativas; pero cabe aclarar que esto es imposible pues la realidad social es inacabable y por tanto sería interminable hacer dicho examen, pues se dejaría de lado partes de esa realidad social cambiante y heterogénea, suponiendo que se da dicho examen exhaustivo, se identifica sus efectos y méritos específicos, que implicaría por tanto efectos y méritos interminables, suponiendo que se tienen todos sin que escape ni uno sólo, se adopta un criterio de elección tan objetivo como sea posible, es decir, que permita la mejor relación entre las ventajas y los inconvenientes de cada alternativa, de ellos se explora, para que salga la solución. El siguiente cuadro refleja esquemáticamente el modelo de racionalidad absoluta.



Lo esencial de este modelo, radica en el decisor que debe focalizar el problema, el contenido de las alternativas y preferencias, aunado de la elección de un buen criterio acorde a ese contenido. Decidir implica maximizar los recursos con los resultados, en confrontación ya sean costos en sus diversas connotaciones y las ventajas en relación con los inconvenientes.

En síntesis, la persona(s) que decide si actúa de modo racional absoluto, adopta un comportamiento en el que únicamente cuenta la verdad, la inteligencia y el saber como ejes del proceso de acciones. Tenemos así, ciertas condiciones necesarias más no suficientes:

- En cualquier circunstancia, hay un criterio objetivo accesible de quienes deben decidir y, cuyo valor comparte todo el mundo, si es razonable.
- Las preferencias no son ambiguas sino estables y explícitas.
- El decisor conoce o puede conocer “todas” las alternativas posibles. El mundo es una casa transparente.
- El decisor se comporta como puro intelecto, como una máquina inteligente. Nada lo moviliza salvo el problema que gestiona (ibídem. p.140).

### 3.2 Racionalidad limitada.

Este modelo, comprende el comportamiento de un decisor, que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación, es decir, la función del decisor es recordar y explorar entre un selecto y pequeño número de alternativas que dispone, conoce o que le parece aceptable a él y a terceros. Minimiza la búsqueda y el análisis de las alternativas para adoptar un criterio de juicio razonable, aunque también mezcla racionalidad e intuición, que le permiten del conjunto de alternativas exploradas, detenerse en la primera solución que le(s) parece satisfactoria a él y los demás. No busca lo mejor o lo óptimo, se centra en evitar lo peor o lo menos razonable.

En síntesis, de este modelo, podemos decir:

- El decisor adopta de entrada, una alternativa privilegiada, que prefiere y revaloriza, oponiéndole alternativas que la rechazan (estrategia de la alternativa de «pivote»).
- El recurso a los antecedentes, a la experiencia, al oficio, es decir, a las alternativas ya utilizadas por quien decide o por otros y, que han sentado jurisprudencia.

La referencia a criterios con apariencia de normas con bases pseudocientíficas, verdades parcialmente racionales y admitidas en el ambiente “lo que los ingleses llaman los *rules of thumb*” (op. Cit.: 143).

Podemos señalar, que aunque, el énfasis de este modelo radica en la organización como contrapunto positivo de las limitaciones individuales, este individuo será capaz de ordenar sus valores y objetivos aunque existan limitantes tales como de información disponible, momentos de incertidumbre, presión y tensión entre otros.

### 3.3 Racionalidad incremental.

Por otra parte, para investigadores del esquema de análisis decisional, consideran que el siguiente paso sería despojarlo de cualquier intento de explicación racional sea absoluta o limitada, y partir de la hipótesis de que las decisiones son el resultado de presiones y compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia, y que implica interpelación de unos con otros, a pesar de que estructuralmente, sus intereses puedan estar contra puestos. (Allison, 1971.Op. cit., en, Subirats, 1992:80).

En este modelo, tanto la selección de los objetivos y la elección de los medios no se encuentran aislados; por ello, entre la serie de dichas acciones se ubican los medios y los fines. Contempla comparaciones sucesivas y limitadas entre algunas consecuencias de alternativas presentes, busca soluciones muy específicas del problema presente, puede decirse que las soluciones son parciales, segmentarias, buscan atacar el problema en partes y no desde la raíz, es decir, no busca soluciones globales ni totales. El objetivo es llegar a un compromiso, un acuerdo que permita conciliar los intereses y satisfaga la ecuación fines-medios.

Por tanto el incrementalismo busca mejorar el punto de partida, sin alejarse, logra explicar lo que pasa al interior de la estructura, en el que queda de manifiesto, que el decisor público tiene poco control sobre su realidad externa, pues pretende ser descriptivo, aunque tenga elementos prescriptivos que se intentan globalizar.

### 4. Elementos y rasgos del proceso decisorio.

En el proceso decisorio, se pueden identificar cuatro fases esenciales, aunque no son las únicas son relevantes para Meny y Thoenig, son:

- El papel desempeñado por el decisor.
- Los procedimientos que intervienen en el proceso.
- Las relaciones de influencia y poder entre los actores.
- La ambigüedad y el malentendido como factores de la acción.

Así, para los primeros factores, lo que haga, o no, quien decide cuenta para la elección final; el contexto es sólo uno de los principales condicionantes. En los dos últimos el decisor desaparece como actor privilegiado; en realidad el que decide o es determinante es el contexto; el sistema se impone sobre el responsable de la decisión (Thoenig y Meny, *ibidem.* :144-145).

Es por lo anterior, que en el proceso decisional, será determinante, la variación de actores presentes y del tipo de decisiones a tomar variara. Por tanto, a mayor complejidad

en la toma de decisiones y como el número de actores e intereses presentes, permitirá aproximarnos a una comprensión de este proceso acudiendo a explicaciones ya sean de carácter incremental o causal.

Por otra parte, pueden concurrir en este proceso no sólo intereses contrapuestos entre actores, sino también racionalidades de actuación distinta.

Como ejemplo de ello, encontramos “que los políticos expresan básicamente una racionalidad que tiende a maximizar su consenso electoral y por ende a prolongar e incrementar su poder. Los burócratas tenderían a maximizar los recursos financieros y humanos a su disposición”(Niskasen, 1971, *Op cit.*, en Subirats, 1992 :83).

Con lo anterior, podemos diferenciar los tipos de racionalidad con relación a las distintas especialidades técnicas presentes en el proceso: racionalidad legal, economicista, tecnológica, etc. Véase la tabla siguiente que resume esquemáticamente los modelos de decisión racional (Subirats, 1992: 82):

<b>MODELOS DE DECISION</b>		
Racional	Unitario	Optimización
Racional limitado	Unitario Coalición	Satisfacción
Incremental	Interdependencia Partidista	Compromiso
«Garbage Can» O papelera	Cambiante	Casualidad

FUENTE: B. Dente (1987). *Il Processi Descisionali*, Milán, Giuffrè, p. 17, citado por Subirats, 1992: 83.

## 5. Conclusiones.

En la actualidad son muchos y variados los términos y antecedentes de lo que hoy son las políticas públicas e incluso rebasa la forma organizativa, ya que ciudadanos y sociedad han sabido dar alternativas a los problemas públicos, es decir coadyuvan, a las autoridades públicas.

Esto nos lleva a entender que las políticas públicas, como tales, van más allá, de los “análisis racional”, “análisis cuantitativos”, “análisis cualitativos”, es decir entre todos ellos existen rasgos significativos que permiten extraer principios, métodos, bases, de las disciplinas sociales. Pero ello, no significa ni quiere decir sea una disciplina autónoma y diferente, más bien, tiene como objetivo la aprehensión y la comprensión de la acción política; sin “reducirla a la simple organización de la oferta (los programas políticos) al surgimiento de las demandas y su confluencia a través de mecanismos específicos (partidos, elecciones, etc.)

Se insiste en los productos del sistema político(outputs), sin dejar de interrogarse, y no obstante, sobre los mecanismos, procesos e interacciones, mediante las cuales se realiza la acción pública, el análisis de la «caja negra»es crucial para la comprensión de los programas decididos y ejecutados por las autoridades públicas (ibídem, Thoenig y Meny 1992:265).

Por otra parte, en el análisis de las Políticas Públicas constituye otra forma de aproximarse a las relaciones de poder entre Estado-Sociedad, Autoridades-Ciudadano, de ello que a grandes rasgos hay dos perspectivas diferentes de estudio dentro de la “*Ciencia Política*”; la primera la pude considerarse la Norteamericana, “influenciada por el *behaviorismo* e interesada por los comportamientos e interacciones olvidando o dejando de lado e incluso subestimando, los compromisos institucionales o jurídicos. La segunda perspectiva se da sobre todo en Europa; donde en vez de tratar, un mapa de lugares, una delineación del relieve; pues es a partir de principios que se atiende a los hechos tal como la observación los hace aparecer.

Por tanto, comprender una política(s) Pública(s), es también practicar la identificación del poder en manos de los actores, así como, de los juegos que se desarrollan con los recursos que se poseen y, más aún invita, a romper barreras entre las disciplinas. Pues, en efecto cuestiona diversos problemas e interrogantes que en otros enfoques tienden a ocultar; y a su vez, también es una decisión política, un programa de acción, de los métodos y medios apropiados, movilización de actores e instituciones para la consecución de objetivos más o menos definidos, sin descartar, también los desfases entre la decisión, su ejecución, evaluación; podría decir entre lo real y lo abstracto, o la teoría y la practica, o lo subjetivo y lo objetivo.

## 6. Fuentes Consultadas

Aguilar Idañez, José María y Ander-Egg Ezequiel (1994). *EVALUACIÓN DE SERVICIOS Y PROGRAMAS SOCIALES*. "Cap.I." edit. LUMEN. Buenos Aires, Argentina.

Aguilar Villanueva, F. Luis (segunda edición: 1996) "El Estudio de las Políticas Públicas Vol. 1.", "La hechura de las Políticas Vol. 2" y "Problemas Públicos y agenda de Gobierno. Vol. 3". *ANTOLOGÍAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.*, edit. Miguel Angel Porrúa. México.

Alvarez Díaz Eduardo Angel (1992). *SERIE TEMAS DE COTUNTURA EN GESTIÓN PÚBLICA*. "Análisis de Políticas Públicas". Publicación del Centro de Documentación y análisis de Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), pp9-31.

Barros Horcasitas, José Luis, et al (compiladores) (1991). *TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO*, coedición. FLACSO-Miguel Angel Porrúa, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (1996). *LA NUEVA GESTIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO*. "ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN GOBIERNOS LOCALES", coedit., Miguel Angel Porrúa-CIDE, México.

Cansino, César (1995). *CONSTRUIR LA DEMOCRACIA. LIMITES Y PERSPECTIVAS DE LA TRANSICIÓN EN MÉXICO*, coedición. CIDE-Miguel A. Porrúa, México, pp 7-207.

Cerroni, Umberto (1991). *REGLAS Y VALORES EN LA DEMOCRACIA. ESTADO DE DERECHO, ESTADO SOCIAL, ESTADO DE CULTURA*, trad., de Blanca Chacel., Edit. Patria, bajo sello de coedición Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), colección los noventa, núm. 80, México, 217 pp.

De León, Peter (1997). *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*. "Una revisión del proceso de las políticas :de Lasswell a Sabatier ", núm. 1, vol. VI, edición del CIDE, México, primer semestre de 1997, pp5-17.

Huntington, Samuel P (1994). *LA TERCERA OLA*. "La democratización a finales del siglo XX", Buenos Aires, Argentina.

Lagroyé, Jacques. *SOCIOLOGIA POLÍTICA*. "Las políticas Públicas", edit., F.C.E. México. Pp.453-473.

Lindblom, E. Charles (1991). *EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, trad., de Eduardo Zapico Goñi, coedición: Ministerio para las administraciones públicas e Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, pp.5-159.

López González Enrique (1988) *TECNICAS DE CONTROL DE EJECUCION EN LA DIRECCION ESTRATEGICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*. Edit. INAP. Madrid, pp. 49-64.

Medina, Alejandro y Mejía José (1993). *EL CONTROL EN LA IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA*. "cap. I, II, III. Edit., plaza y valdes. México.

Meny Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. Madrid, España, ver., española de Francisco Morata, edit. Ariel, Barcelona, cap. I, II, III, IV y V.

Meyer, Lorenzo (1995). *LIBERALISMO AUTORITARIO*. "Las contradicciones del sistema político mexicano", edit. Océano. México.

Montoro Romero, Cristóbal y Ricardo Montoro Romero (1996). "Del Estado de Bienestar a la Sociedad del Bienestar", en Ramón Casilda Bejar y José María Tortosa (editores): *PROS Y CONTRAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR*, edit. Tecnos, Madrid, pp.75-99.

Subirats Joan (1992). *ANÁLISIS DE POLITICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN*. "Cap. I, II, III Edita: Ministerio para las Administraciones Pública. Madrid. España.

Young R. Oran (tercera reimpresión 1993) *SISTEMAS DE CIENCIA POLÍTICA*. Traducción de Eduardo L. Suárez. Edit. F.C.E. Colección Popular 115. México, pp.9-216.

## CAPITULO 2.

**EL ESTUDIO DE LA IMPLEMENTACION****1. Distinción entre las políticas públicas y la administración pública en el proceso de implementación.**

En este capítulo destacaremos la aproximación conceptual, teórica, dentro del enfoque integral por etapas de políticas públicas del proceso y características de la implementación, distinguiendo lo que es la *“Administración Pública”* entendida ésta como: El conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la Política Pública, la voluntad de un gobierno, tal y como esta expresada por las autoridades competentes. Desde este punto de vista, el hacer cumplir la política pública a través de planes y programas aprobados legislativamente según el caso en proyectos por la voluntad de un gobierno sea este democrático<sup>11</sup> o en transición como parece ocurrir en México; representa una visión piramidal jerárquica y en línea vertical de las decisiones que se toman en la formulación, análisis y elaboración de las políticas públicas pasando por lo regular como norma preestablecida a la administración pública como algo dado y simple de ponerla en marcha y en la que su función (de la administración pública) será llevar a cabo las acciones y mecanismos de implementación sin tomar en cuenta muchas de las veces obstáculos entre gobernantes y gobernados. De lo anterior muestra un enfoque de arriba hacia abajo donde el proceso de implementación de políticas reflejaría una nula participación por parte de los afectados en la política pública, de ello que consideremos no sólo una visión arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, es decir, a la inversa donde los gobernados son quienes determinan el cómo y el porqué de la política pública sino más bien una visión mixta de interacción e interfaz entre gobernantes y gobernados a través de las políticas públicas y más en concreto del proceso de implementación de políticas.

Se considera a la administración como Pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es Administración porque implica la coordinación de esfuerzos y

---

<sup>11</sup> Por *“Gobierno Democrático”* lo denotaremos como un sistema de instituciones que supone una sociedad unida en un estado definido de evolución histórica, en el cuál las reglas reclaman la necesidad de un consenso pactado; las instituciones fundan este consenso en el funcionamiento social. Al entrelazarse, reglas e instituciones estructurando los valores de la democracia representativa. Para una visión más amplia de la democracia ver y cfr. Cerroni Umberto, *“Reglas y valores en la Democracia”*. ¿Qué es la Democracia?, e.d., alianza y CNCA, México, 1991:189-204. Dahl, A. Robert. *“Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control”*. e.d. Alianza y CNCA, México 1991:11-203. Hermet, Guy. *“En las fronteras de la democracia”*, e.d., F.C.E., México 1989:9-215.

recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación<sup>12</sup>, organización, dirección y control<sup>13</sup>.

<sup>12</sup>La “Planeación” hay que distinguirla de la “Planificación”, no son sinónimos. “Planeación”, según F. Ramón Nieves Jiménez Es un concepto que la economía capitalista ha acuñado a través de su historia para expresar el proceso técnico que formula los planes de negocios de las empresas cuyo fin es fundamentalmente maximizar ganancias, controlar el mercado y eliminar a la competencia, a costo de lo que fuere, del medio ambiente, del abatimiento del empleo y de los ingresos de la población trabajadora. Estos planes son diseñados por expertos en la tecnología de planeación. Actualmente la tecnología de planeación de negocios, aunque invita a la “participación social” de su ámbito privado, se ha centrado en la búsqueda de los “cómos”, y la administración científica de los “medios”. Tal proceso de planeación se denomina “Estrategia” “Planificación”. Es donde los intereses sociales están por encima de grupos políticos y empresas privadas; donde la plusvalía social, retorna en bienestar para la población en su conjunto y no a una elite; donde se es amable con la naturaleza, recuperándola y conservándola; donde no se rige por el principio de eliminación de la competencia, sino en la colaboración, complementariedad y solidaridad, en este sentido, “Planificación” es muy diferente a “Planeación”. Esto porque el concepto de “Planificación” significa construcción con participación social de planes con interés para el bienestar y fortalecimiento de una auténtica democracia. En Nieves Jiménez F. Ramón. “Manual de planificación del desarrollo municipal”, Cap.1. Planificación del desarrollo local.(Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C.) CESEM. México 2ª edición, 1997:13-14.

<sup>13</sup> El concepto de “Control” tiene diversas interpretaciones que pueden ser: comprobación, fiscalización, registro de vigilancia, predominio, dirección, guía, freno y regulación.

En el marco de la administración pública el control se refiere a aquellos elementos que se adoptan para cuidar los recursos; obtener información suficiente, oportuna y confiable; promover la eficiencia en las actividades y asegurar el apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el gobierno.

En su sentido moderno, el control debe entenderse como una acción preventiva que va más allá de la verificación financiera o de la sanción a infractores. El “Control” implica realizar acciones de organización, programación de actividades, seguimiento y evaluación de los programas y de la gestión pública para “garantizar la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros”, así como la adecuada utilización de los apoyos económicos otorgados por el gobierno federal, de tal manera que cumplan con los objetivos para las cuales fueron destinados dentro del marco de la ley.

La finalidad del control es evitar actos contrarios a la legalidad; es promover el mejoramiento, la corrección y la modificación de actitudes en los servidores públicos federales, estatales y municipales para contribuir a elevar la eficiencia, la calidad y la transparencia en los servicios gubernamentales; es también, obtener la correcta utilización de los recursos del Estado para lograr el cumplimiento de los objetivos orientados al bienestar de la comunidad.

El control se lleva a cabo en dos vertientes que se complementan entre sí: el “Control institucional y el Control social”.

El “Control institucional”: consiste en las acciones que los gobiernos federal, estatal y municipal realizan para organizar las tareas que les corresponden llevar a cabo; tener un registro de la información, supervisar y verificar el desarrollo y cumplimiento de los programas, la actuación de los servidores públicos; y evaluar la gestión pública. Todo ello con el propósito de optimizar el uso de los recursos, mejorar la calidad y calidez de los servicios proporcionados, entregar cuentas claras y respetar el marco legal establecido.

El “Control social”: es el conjunto de las acciones de organización, supervisión y vigilancia que la población realiza, para asegurar que se cumplan los compromisos que el gobierno adquiere con la comunidad así como, para cumplir con las responsabilidades y con los acuerdos que ella misma asume al participar en los programas gubernamentales de bienestar social. “Guía Técnica Núm. 28. Control de los Recursos Federales en el Ambito Municipal”. (Coordinación) Acosta Cázares, Daniel. CEDEMUM. México, 1995:13-14.

La administración pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

De este modo, la actividad administrativa del estado contiene actos creativos discrecionales; supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente a las decisiones del ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y a la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el gobierno, a la necesidad política coyuntural y a la experiencia administrativa del organismo ejecutor.

En la sociedad contemporánea la administración pública tiene encomendado los siguientes roles:

- A) Preservación del sistema político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad, etc.
- B) Mantenimiento de la estabilidad y el orden. Mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del en el estado actual, etc.
- C) Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación programas de desarrollo, conciliación de intereses competitivos etc.
- D) Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación, etc.
- E) Promoción de crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista, etc.
- F) Protección de los desvalidos: calidad institucional, leyes antidiscriminatorias paternalismo, programas de bienestar, etc.
- G) Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas etc.
- H) Fuerza política derivada de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades del poder coercitivo, etc.(Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, vol., A-F, 1981:78)

## **2. Algunas aproximaciones conceptuales de la implementación.**

La literatura sobre el tema de la "implementación" empieza a desarrollarse en las décadas de fines de los sesenta y principios de los setenta, más concretamente en el año de 1973. Cabe destacar los trabajos de Douglas Bunker, Thomas Smith, Jeffrey Pressman y Aaron Wldaswsky.

El vocablo “implementación”, calco de el ingles “implementation”; plantea discrepancias en su misma traducción, no sólo significa ejecutar acciones, si no más bien consiste en el cumplimiento de una(s) decisión(es) proveniente(s) de la autoridad. Notamos como desde su traducción implica una visión de arriba hacia abajo es decir, se entiende como cierta imposición por parte no sólo de los implementadores sino de las autoridades y gobierno que encuentran diferentes presiones y obstáculos sean conceptuales e incluso culturales para poner en práctica las acciones de la política pública.

Para Pressman y Wildavsky el manejo del término implementación entraña dificultades tales, que recurren y reproducen el significado de la palabra de dos diccionarios. Sin embargo, fue Douglas Bunker el primer especialista en utilizar el término en su trabajo “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”; publicado en Policy Sciences, núm. 3, 1972, pp.71-810”. Nociones similares de la implementación habían sido empleadas anteriormente por otros científicos de las policy. Charles Jones se había referido a la “aplicación” de policy, Yehezkel Dror a la “ejecución” de policy; Gross, a la “activación de planes”; Gergen, a la subfase de “sanción y control”, y otros autores habían hablado de cómo “seguir a través de”(follow-through) o “llevar a cabo”(carrying-out) las políticas.(*Implementation, 3a .ed., Berkeley, University of California Press, 1984*, citados en : “Los usos del análisis de implementación de políticas”, Gestión y Política Pública, núm.1, 1994:21).

En la década de los setenta se desarrollan trabajos y estudios teóricos-prácticos sobre la implementación de “programas<sup>14</sup>” específicos en “educación, planeación urbana, creación de empleos, derechos civiles, calidad ambiental y servicios de salud” en ellos se busco reunir elementos para una mejor comprensión teórica-práctica del proceso de implementación.

Así, partimos de la existencia de una gran gama de significados sobre el concepto de implementación, Aguilar considera que la implementación son las acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos, aunque también considera a la implementación como el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se consideran tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido (Aguilar, vol.4, 1996: 45, 99).

Entre otras aproximaciones conceptuales destacan la de Pressman y Wildavsky “al definir la puesta en práctica de las políticas públicas” como «el proceso de interacción entre

<sup>14</sup> “Programa” lo denotaremos como el conjunto de acciones específicas, ordenadas secuencialmente en el tiempo, para obtener resultados preestablecidos con relación a la elaboración de un proyecto. El punto de partida para la formulación de un programa es el plan.

A un programa se le conceptualiza como un instrumento integrador de esfuerzos humanos, materiales, financieros y tecnológicos a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda a su cargo de una unidad administrativa responsable. Martínez Silva Mario, coordinación “*Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública*”, vol., N-Z, México1981:319.

<sup>15</sup> Véase los títulos de los trabajos y su bibliografía de educación, planeación urbana, creación de empleos, derechos civiles, calidad ambiental y servicios de salud de; Murphy Jerome, Derthick Martha, Pressman Jeffrey and Wildavsky Aaron, Rodgers Harrell and Bullock Charles, Jones Charles y Aford Robert respectivamente en la antología de Aguilar, Vol., 4:323-324

el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlas»(Pressman-Wildasvsky,1973, p.XXI, citado en Subirats 1992:103).

Así tentativamente podemos decir que la “*Implementación*”, consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas; o también puede ser la secuencia programada de acciones donde se interrelacionan actores y operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas que con medios específicos (financieros y subsidios públicos) buscan producir la acción esperada como un fin.

Por otra parte, encontramos dos distinciones:

- 1)implementar e
- 2)«implementation research».

Implementar o poner en práctica será, “aplicar un programa de acción a un problema planteado (Thoening, 1985, p.30). Mientras que la «implementation research», será el estudio sistemático de la actividad de la puesta en práctica con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de las en resultados (Thoening 1985, p.30 citado en Thoening, 1992:104). La diferencia radica en los aspectos causales del éxito o fracaso en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos.

De esto que nos interese desde la óptica de la ciencia política y a través de las Políticas Públicas, más concretamente en el proceso de implementación encontrar elementos de vinculación tanto con la administración pública, y su relación en el ámbito municipal pues es donde consideramos que se lleva a cabo la puesta en práctica es decir la «implementation research» (en adelante entenderemos a la «implementation research» sólo como implementación) y con la cual se da una transformación, no sólo cuantitativa sino cualitativa de dichas acciones programadas y en las cuales se puede corregir defectos y obstáculos.

En los siguientes capítulos, desarrollaremos más ampliamente la hipótesis en el nivel municipal que es donde realmente se da la implementación de programas, desde una orientación mixta (de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, sin dejar de lado sus dificultades, obstáculos etc., y tomando como parámetro la gestión municipal de ciudad Neza de su plan de desarrollo municipal y en especial del programa derivado del ramo 26 superación de la pobreza) seguiremos el programa piloto municipal denominado “*Equipamiento de unidades móviles en apoyo a las brigadas multidisciplinarias para atención de niños con problemas físicos y psicológicos*”.

Es así, que la función de la investigación o estudio sistemático de la actividad de la puesta en práctica, es decir el proceso de implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo del todo el proceso, mediante las llamadas variables independientes.

Estos factores, pueden dividirse en tres categorías: 1) la tratabilidad de problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación y 3) las diversas variables tanto políticas como dependientes; desglosadas en cuatro:

- 1) Resultados de la acción de las dependencias encargadas del proceso de implementación de la política
- 2) Acuerdo de los grupos objetivos con los resultados de la acción,
- 3) Los impactos efectivos y percibidos de los resultados de la acción y
- 4) Revisión lo mayor exhaustiva posible de las normas (Aguilar, vol., 4, 1996:329-330).

Por tanto, consideramos a la Implementación como la interfaz (entre políticas públicas y la administración pública) de la(s) decisión(es) política(s) que transformadas por lo general en norma legal tiene forma y mecanismos de organizar, ordenar a los actores involucrados (gobernantes y gobernados) ya sea en un “plan”, “programa” y “proyecto”<sup>\*</sup> con miras a la realización deseada o permitida de objetivos previamente establecidos en metas realizadas o no realizadas.

### **3. El enfoque mixto de la implementación «top-down» «de arriba hacia abajo» y «bootom-up» «de abajo hacia arriba».**

En el contexto de los gobiernos democráticos liberales (Hermet, 1989:9-12) contemporáneos, existen presiones que generan conflictos en los diferentes niveles de gobierno, pero sin duda alguna, el municipio a diferencia de las entidades estatales y la federación en su conjunto, “son las instancias más cercanas tanto al ciudadano como a la población, receptoras inmediatas de las demandas, por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población”(Ortega, 1994:72) podemos sino con toda claridad

---

\* Entenderemos por “Plan” :Al instrumento que resume y ordena objetivos para cumplirlos de acuerdo con una línea óptima elegida (es decir la estrategia). En este sentido, un plan económico y social es más que un proyecto y un programa electoral. Es un modo de regimentación social para el futuro.

En toda sociedad, más o menos de manera advertida y clara, existe algún grado de planificación social, aunque a veces esté sólo intuitivamente orientada por el político y por el hombre de gobierno, pero en la sociedad contemporánea, posterior a la postguerra, cuando la planificación encuentra su plataforma adecuada para convertirse en un modo e incluso en un sistema, por cuanto se entronca en el capítulo ineludible del control social, básico para el buen desenvolvimiento de la convivencia. En tal sentido se ha dicho que el plan “no trata de intereses especializados o de elementos atomizados sino de elementos asociados y de intereses generales”. De esto último nos ayuda comprender porque consideramos que es a nivel municipal claro que en vinculación con el estado y la entidad federal que se da el proceso de implementación de la política pública convertida en un programa específico. Martínez Silva Mario, coordinación “*Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública*”, vol. N-Z, México 1981:219.

Por “Proyecto” se considera al conjunto de acciones para la ejecución de un programa o subprograma determinado. Define responsabilidades y plazos; establece las metas y los medios de evaluación; considera los recursos materiales y financieros necesarios para la ejecución del programa, con la finalidad de cumplir un objetivo determinado lo anterior según la Guía Técnica núm., 5, “*La Programación Municipal*”(coordinación general) Acosta Cázares, Daniel. INAP/CEDEMUN-SECRETARIA DE GOBERNACIÓN., México 1995:19-20.

de manera más abierta y plausible entender los procesos de políticas públicas y sus implicaciones con la democracia representativa<sup>15</sup> indirecta.

Por tanto, en los gobiernos democráticos también se enfrentan a considerables presiones para alcanzar la democracia. Esta afirmación parecería obvia, porque la idea acerca de la democracia también se ha extendido para incluir los diferentes resultados que pueden esperarse de la política pública, y que los teóricos tradicionales de la democracia no han reconocido como fundamentales para la misma. La mayoría de las concepciones tradicionales sobre la democracia supusieron que este principio se aplicaba principalmente al aspecto de “entrada” de proceso político, y una vez que se aprobaba la ley mediante los procedimientos aceptados, el imperio de la ley se convertía en un imperio incluso más importante que la democracia. Ahora se espera que las políticas públicas sustantivas sean “democráticas” en los diferentes niveles de gobierno y en especial en los gobiernos locales o municipales, pues por su contacto directo con los demandantes en el ámbito local permite de cierta forma dirimir los conflictos.

Así es determinante, que “los cambios sufridos por las formas de relación entre gobernantes y gobernados son influyentes en los espacios decisorios locales junto con la participación organizada de grupos y actores en la definición y ejecución de acciones concretas”(Rodolfo del Castillo García, CIDE,?:299) y que, por ejemplo, reconozcan a las demandas específicas de diferentes grupos de la población.

Los canales disponibles para la participación en muchas conceptualizaciones tradicionales de la democracia eran relativamente limitados de tal modo que las demandas de la población debían expresarse por medio de las elecciones y los funcionarios electos, y quizá mediante grupos de interés, en vez de hacerse llegar directamente a los encargados de tomar las decisiones, estas interpretaciones siguen vigentes en las democracias contemporáneas de modo que hay mayores márgenes, en las formas permisibles y esperadas, de participación en el proceso de política pública y más concretamente de la implementación de esta.

Tanto en la teoría como en la práctica los gobiernos contemporáneos se ven obligados a tomar decisiones difíciles en las cuales de alguna manera u otra debe existir la vinculación de los ciudadanos que esperan ejercer sus derechos respecto a los proveedores de los servicios públicos y estar en condiciones de determinar, por lo menos o en parte, la naturaleza de las políticas públicas que se le ha confiado. De ello que los gobiernos contemporáneos dosifican que tanta democracia y discreción permiten en comparación con la participación democrática; su discreción puede llevarnos a una diversidad de

<sup>15</sup> Por “*Democracia representativa*”. Entendemos el régimen político más acorde que permite la coexistencia, pacífica y no violenta, entre interpretaciones de la política muy distanciadas entre sí, como son la derecha, de centro y de izquierda. También es un común denominador, un conjunto de reglas (sobre las reglas véase Cerroni, 1991:191) que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre posiciones muy diversas. Así las reglas de la democracia funcionan para garantizar la elección de los gobernantes, esto es, para instalar las que, en términos técnicos, llamamos instituciones representativas.

En efecto, la democracia representativa “supuestamente gobierna” a través de los gobernantes; no gobernamos en forma directa sino en ciertas circunstancias, tales como, en las elecciones, los referendos; pero cotidianamente, el gobierno lo ejercen los órganos técnicos representativos, que son el parlamento o cámaras de diputados o senadores y el gobierno federal es decir el ejecutivo.

interpretación de la ley que se trata de imponer. Sin embargo, dicha participación democrática parece ser cada día más directa por parte de la población afectada en las decisiones sobre las políticas públicas.

Este énfasis se ha empleado hasta incluir la participación popular en el proceso de implementación, después de que el gobierno ha actuado legislativamente. Se considera que este involucramiento es el mecanismo mediante el cual se controla el verdadero impacto de la política pública. Cada vez más, la democracia pareciera sostener que las instancias formales realmente no deciden nada. Por el contrario “la gente” también debe involucrarse en las decisiones y ponerse de acuerdo con las instituciones formales antes de que la decisión sea definitiva.

Entre las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos destacan la creciente participación ciudadana y el imperio de la ley ambas perspectivas básicas de elaboración de política, estructuran parte del debate actual sobre como diseñar y como comprender la política básica en si misma y el proceso de la elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre como diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y al proceso de elaboración de la misma. Para caracterizar estos dos modelos básicos que tienen sus fuentes básicas en los procesos decisionales y la teoría sobre la organización usará los términos “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”. Ambos términos se aplican a la etapa de la implementación y representan dos importantes formas de enfocar la política pública (Guy B.Peters, en *Gestión y Política Pública*, 1995:257-259).

De lo anterior no hay que olvidar, que en el análisis de implementación pretendemos no sólo entender la intención legislativa, gubernamental y la acción administrativa, es decir, el análisis debe no sólo tener como objeto develar el cómo la intención se traduce en acción; entre otras cosas despeja las incógnitas que encierra la complejidad de la política cuando está en marcha y que puede contener desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones, ayudándonos a detectar el proceso de operacionalización de la política en el cual se dan discrepancias, jaloneos y transacción, por dilemas y paradojas; esto puede ser “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”.

#### **4. El enfoque «top-down».**

Este modelo, que ha sido calificado de «administrativo»(Thoening, 1985:28), «racional-weberiano»(Dente, 1984:37 citado en Meny y Thoening, 1992:111), o simplemente «*top-down*» parte de la hipótesis de que es posible separar netamente la elaboración y puesta en práctica de una política, y que los «implementadores»son de hecho los «agentes»de los que han decidido. Se trata, de un modelo con una opción optimalista y racionalista de fondo.

Esquemmatizando diremos que, si se da una decisión racional, una características administrativas ideales y una ausencia de conflicto ambiental, la actuación de los «implementadores» se desarrollará mejor y mejores serán también los resultados finales el programa (Meny y Thoening, 1992:112).

La idea básica del enfoque de arriba hacia abajo consiste en el pensamiento tradicional de que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley autoriza los actos de gobierno. Aunque sepamos que los niveles como el estatal y municipal influyen significativamente en la toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, más aún influyen significativamente en la manera como se cumple la ley, la formulación de la ley, más que su posterior implementación, es la base legítima de la acción gubernamental (Lane, 1983 citado en Peters, *ibidem*:264).

La visión anterior minimiza el proceso y análisis de la implementación, refleja una nula libertad de acción de tipo político, pero no hay que olvidar los programas nunca son perfectos, y que los objetivos de estos pueden y son múltiples, contradictorios, ambiguos las políticas son por lo regular resultado del compromiso entre valores conflictivos y las decisiones en que se fundan acostumbran a ocultar ajustes de todo tipo de intereses clave afectados por el proceso de implementación del programa mostrando una estructura de mando situada arriba, en el centro de la cúspide, donde implementar significa “quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre las bases de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad; la política pública se comunica y confía el ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad; el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor”.

Esta perspectiva «arriba-abajo, o conocida también como *top down*», describe la puesta en práctica como una secuencia lineal que desciende del centro a la periferia (para nuestro caso sería de la federación al ámbito estatal y posteriormente al municipal) (Meny y Thoening, 1992:159).

Es entendible concebir el proceso de la política pública de arriba hacia abajo como eje productor y de elaboración; aunque también permite que el grado de éxito en la implementación pueda apreciarse por la medida en que los resultados alcancen las metas establecidas en la ley, sin embargo, el hacerlo lineal y autoritariamente implica considerar al gobierno casi como un actor monolítico en el proceso de implementación siendo que debe mantener un proceso de negociación y compromiso con la elaboración del programa de actuación pública, no sólo en su contenido sino también en la puesta en práctica de sus acciones; de ello la necesidad de aprender de lo que se ha hecho, es decir tanto del éxito o del fracaso de anteriores planes, programas y proyectos que en el análisis de las políticas públicas como estudio y análisis de la acción de las autoridades públicas en el contexto de la sociedad a través no sólo de la puesta en práctica si no también de sus diferentes momentos puede ser determinante para el éxito o fracaso deseado de una determinada política pública y en especial de un programa social como el que seguiremos.

De lo anterior la importancia de los rasgos característicos de la «descentralización, participación democrática y social autonomía regional o municipal, federalismo»<sup>16</sup>,

<sup>16</sup> Sin ser exhaustivos, y para su entendimiento de la descentralización, participación democrática y social, autonomía regional o municipal Cfr. la bibliografía de pie de página sólo denotaremos por el momento al federalismo que es el que reconoce y pondera la reunión de estados libres, autónomos y soberanos, unidos conforme a los principios rectores de una constitución general (cuerpo de normas jurídicas en la división territorial provincial, en estados y municipios, en los cuales se consagran principios que establece la forma de

“autonomía democrática de las entidades estatales y municipales, entendida ésta como la facultad de designar sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales; autonomía constitucional, traducida en la potestad para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir y acatando siempre, los principios de la constitución federal; participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional tanto en la integración del cuerpo legislativo federal como en la reformabilidad de la constitución federal” (Burgoa, citado en Indetec, 1996:38)

No hay que olvidar y entender que la formulación de la política, su puesta en práctica e incluso la evaluación de su impacto son fases interdependientes que son un proceso de aprendizaje para el mejoramiento del plan, programa o proyecto presente y futuro realizándose o por realizarse.

Podemos decir concluyentemente de este modelo que al hacer que un gobierno funcione de arriba hacia abajo implica el riesgo de crear gobiernos que pierdan contacto con las preferencias del pueblo y se desliguen de las exigencias en la producción de bienes y servicios que quisieran proporcionar a sus ciudadanos; un gobierno de arriba hacia abajo quizá podría describirse como una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere. Esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional, en el que pueden usarse los clientes como la principal fuente de información e incluso de implementación (Guy, 1995:272).

De lo anterior la importancia del Municipio, como célula básica de organización, y elemento integrador de un Estado, además de ser el lugar donde la relación entre gobernantes y gobernados “es o debería ser” cotidiana y permanentemente; donde los reclamos sociales generar tensiones constantes de ello que las autoridades municipales deben conciliar y negociar conjuntamente tanto el reconocimiento y tolerancia de los diversos actores sociales mediante mecanismos de participación democrática y social, formas de desarrollo. Pues el buen gobierno es aquel que atiende no sólo demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos sino también el que abre espacios de expresión,

---

estado y gobierno, los órganos del estado, las relaciones entre éstos, los procedimientos para la creación del orden jurídico y los derechos humanos fundamentales.) transformándose consustanciales como la soberanía, la libertad individual y la división de poderes.

El Estado de tipo federalista, es aquel que ocupa en términos generales, un lugar intermedio, entre el estado unitario, homogéneo, indivisible y con unidad política, y la confederación de estados, donde por regla general, estos conservan su soberanía tanto interna como externa. El sistema de gobierno de tipo federal, implica que los estados miembros delegan, las más de las veces, su soberanía exterior y alguna facultades o funciones internas, a favor del gobierno federal que se crea, representado por un ente general, conservando los estados miembros el ejercicio de las facultades internas no cedidas al gobierno federal.

El hablar de «soberanía» implica reconocerla como un elemento consustancial del estado, y en rigor se traduce en no reconocer un poder superior o por encima del propio estado; se concibe como la propia y libre autodeterminación del orden jurídico interno y de sus relaciones con el exterior. Para sus orígenes, evolución desarrollo del federalismo véase Frías J. Pedro, Madrazo Jorge. “*Tendencias actuales del Derecho*” XXVIII, XXX, *Derecho Federal*, e.d. F.C.E.México, 1994:298-329. Olaf Schultze, Rainer, “*El federalismo en los países industrializados :una perspectiva comparada:* y Arocena, José *Algunas dimensiones del concepto de descentralización*” *Descentralización Política y Consolidación Democrática ,Europa-América del sur*” . en Dieter Nohlen (editor), coedición, nueva sociedad /síntesis, Venezuela, 1991:17-71.

interacción, participación, es decir, de interacción mixta de arriba abajo y abajo hacia arriba.

Es a partir de los poderes públicos, no ya para decidir, sino para hacer, que podemos recomendar al Estado que abandone sus proyectos sinópticos en provecho de un enfoque más realista como lo es un enfoque mixto de interacción entre gobernantes y gobernados, el cual hay que verlo como un enfoque complementario y no como competitivo tomando en cuenta las rigideces burocráticas internas de las administraciones y la fuerza de los acuerdos locales municipales entre sus representantes y los grupos de intereses o involucrados.

## 5. El enfoque «bootom-up».

Desde la perspectiva de “*abajo hacia arriba o conocida también como Bootom-up*”, tiene su origen en los escritos de Lipsky considera que los “burócratas en el ámbito de la calle son los que juegan un papel decisivo en la puesta en práctica de las políticas sociales, pues las decisiones que tenían que hacer maestros, médicos, trabajadores sociales, policías y abogados etc., son éstos y otros empleados públicos que comparten, para resolver las interrogantes, pues en su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones. Las leyes y los programas gubernamentales les asignan constantemente nuevas y mayores tareas que los obligan a cambios constantes en sus condiciones de trabajo y les exigen ajustes importantes en sus habilidades y conductas tanto personales como de grupo. Para poder cumplir los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de sus recursos limitados.

Es decir, procuran desarrollan prácticas que les permitan procesar el trabajo que se les exige (Lipsky, 1976, citado en Aguilar, vol.4, 1996:85-87).

Para Guy el enfoque tiene dos implicaciones teóricas que son: 1) la línea teórica democrática crítica y la teoría de la elección pública; en la primer línea promueve la creación de una democracia discursiva, en la cual las políticas se escogerían mediante la interacción de todas las partes afectadas. En la segunda línea de pensamiento por lo regular se relaciona con el derecho político. Sitúa en sí este modelo las acciones en los niveles inferiores de las organizaciones como se pretende que sea en los municipios mediante la organización de la comunidad que proponga, demande y tome decisiones, es decir que con la elección pública se capacite a los individuos para que tomen sus propias decisiones en cuanto los servicios públicos y demás problemas sociales; en lugar de que éstos sean determinados por los políticos, expertos en los niveles superiores de las organizaciones gubernamentales.

Entre las cualidades desde una óptica normativa del enfoque de arriba hacia abajo considera la certeza y la igualdad, y del enfoque de abajo hacia arriba sería la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo, es decir, puede presentar importantes demandas respecto a la democracia, en el sentido de que puede considerar una mayor variedad de opiniones en la elaboración de políticas en

comparación con el enfoque de arriba hacia abajo que pone énfasis en las instituciones democráticas representativas (Barber, 1984; Dryzek, 1990, citados en Guy, 1995:266).

Por tanto, desde la perspectiva mixta tenemos que la ejecución, más que lineal o unidireccional debe ser bidireccional tanto arriba como abajo o como señalan (Meny y Thoening, 1992:167-168) que el proceso de ejecución parece movido por un principio de circularidad. Puede definirse como: 1) una declaración de preferencias gubernamentales, 2) mediatizada por un cierto número de actores, y 3) que crean un proceso circular caracterizado por relaciones recíprocas de poder y las negociaciones (Rein, Rabinovitz, 1978, citado en ibidem) Es decir, todo participante en el proceso de ejecución puede intervenir en cualquier momento en otra parte del mismo proceso, aunque formalmente su turno haya pasado. La decisión jamás está definitivamente tomada, incluso cuando está en manos de los ejecutores. Rein y Rabonitz observan que en el momento de la ejecución, el juego está dominado en proporciones variables, por tres imperativos diferentes que pueden ser más o menos conflictivos entre sí:

Un imperativo legal: el respeto de los actores por la legalidad y por la subordinación jerárquica a las autoridades competentes; un imperativo organizativo: el apego que los actores manifiesten por normas tales como el interés del servicio, la factibilidad técnica, la moral profesional, etc.; un imperativo consensual: la búsqueda por los actores de un nivel de acuerdo entre las partes influyentes que tienen un interés afectado por la política ejecutada

Por tanto, dado lo inestable que puede ser la ejecución, la conciliación entre los tres imperativos es incierta. La ejecución de una política pública, se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente, lo anterior consta de dos facetas, una con orientación normativa que incluye el cambio social y un sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores (ibidem:168).

## **6. Conclusiones y propuesta metodológica para el estudio de caso en el ámbito municipal del proceso de implementación de la política pública. El «Programa de equipamiento de unidades móviles en apoyo a las brigadas multidisciplinarias para atención de niños con problemas físicos y psicológicos» (PEUMA) en ciudad Nezahualcóyotl.**

Considerando como marco teórico para nuestra investigación y tomando en cuenta que las organizaciones o instituciones públicas se transforman, se enfrentan e intercalan con una sociedad cada vez más plural, conflictiva y heterogénea, se destaca la importancia del proceso de implementación como puente articulador entre lo teórico y lo pragmático, lo planificado y lo operacional, lo subjetivo y lo objetivo, entre las ideas y las acciones; así como su necesaria flexibilidad consensual y de cooperación mixta entre gobernados y gobernantes; con la intención de entender él porque funciona con éxito o fracaso el proceso de implementación del programa en el ámbito municipal el cual puede servir de base a otros programas e incluso puede crear valores de participación y responsabilidad ciudadana, y a su vez compromisos de los funcionarios públicos en el estudio, diseño, implementación

y evaluación de programas, es decir puede existir desde una visión mixta sin quebrantar el orden social una coparticipación que puede considerarse la cogestión entre gobierno municipal y ciudadanía.

Para el estudio de caso del proceso de implementación de un programa en el ámbito municipal destacaremos su gestación y naturaleza, enfatizando su seguimiento y descripción, vinculada con la implementación recursos, normas jurídicas y organizacionales, actitudes y procesos de negociación. En este sentido hay que dejar en claro, consideramos que a través del municipio es donde realmente se da el proceso de implementación de planes, programas y proyectos, pues la relación entre autoridades y ciudadanos “es o debería ser” más directa; así nuestra visión parte de una perspectiva mixta e incluyente inscrita en un espacio organizacional de acciones de un programa de políticas públicas más generales y que abarca el nivel federal, estatal, llegando al nivel municipal que es donde se refleja el proceso de implementación de dicha política municipal.

Partimos de fuentes y documentos tales como el Plan de Desarrollo Municipal<sup>17</sup> 1997-2000 de ciudad Nezahualcoyotl; algunos proporcionados por autoridades responsables del programa, entrevistas sean de carácter informativo o de opinión de los involucrados, de la observación en situación, es decir asistencia a reuniones de trabajo y operación ya sea de funcionarios municipales o de los comités ciudadanos (o ambos en interacción). En dichas asistencias sólo se participo como observador con el objeto de entender el proceso de implementación no sólo como un programa en el papel sino darle seguimiento y descripción en cuestiones de entender su mecánica de funcionamiento y él porque y como se desarrollo la interacción entre autoridades y demás involucrados en el programa.

De lo anterior la importancia del municipio y su vinculación con las políticas públicas en especial el proceso de implementación, entendido como el puente y el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo, es decir realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas.

---

<sup>17</sup> Sobre la definición de lo que es un Plan de Desarrollo local o municipal Nieves Jiménez F. Ramón en “*El manual de planificación del desarrollo municipal*” editado por el CESEM, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”,. A.C. México 1997:38. Considera que es el conjunto de actividades o de pasos proyectados a futuro para cumplir una misión, alcanzar objetivos y lograr metas claramente medibles, organizadas y ordenadas lógicamente en tiempos, espacios, recursos y responsables.

## 7. Fuentes Consultadas.

Acosta Cázares, Daniel. (coordinador general) (1997). GUIAS TÉCNICAS PARA LA CAPACITACIÓN MUNICIPAL, números. I, II, III, IV, V, X, XVII, XX, XXII, XXIII, XXV, XXVI, XXVIII. Coedición. INAP/CEDEMUN-Secretaría de Gobernación. México.

Aguilar Idañez, José María y Ander-Egg Ezequiel (1994). *EVALUACIÓN DE SERVICIOS Y PROGRAMAS SOCIALES*. edit. LUMEN. Buenos Aires, Argentina, pp.173.

Aguilar Villanueva, Luis F.(1992): “*Estudio Introductorio*”, en Luis F. Aguilar Villanueva (edit.):OP CIT., pp.15-74.

Alvarez Díaz Eduardo Angel (1992). *SERIE TEMAS DE COTUNTURA EN GESTIÓN PÚBLICA. “Análisis de Políticas Públicas”*. Publicación del Centro de Documentación y análisis de Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), pp. 9-56.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1996) “*La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*”, coedición CIDE-Miguel Angel Porrúa. México pp.369.

Cáceres, René Luis.(1991) *ESTRATEGIA PLANIFICACIÓN Y CONTROL*. “Cap. I. Planificación Estratégica”,. E.d. F.C.E. México, pp.23-47.

Cansino, Cesar (1995).*CONSTRUIR LA DEMOCRACIA. “Limites y perspectivas de la transición en México, coedición.CIDE-Miguel A. Porrúa*. México, pp. 7-207.

Cerroni, Umberto (1991) *REGLAS Y VALORES EN LA DEMOCRACIA.* “*Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*”, trad., de Blanca Chacel. Edit. Patria, bajo sello de coedición Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), colección los noventa, núm. 80. México, pp. 217.

Dahl A, Robert.(1991) “Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control”. Traducción: Adriana Sandoval, e.d. Alianza. México pp. 203.

Fiol, Michel y Ramírez Martínez, Guillermo (1995) *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA.* “*Control de Gestión: ¿qué estilo se debe adoptar en las organizaciones públicas*”, núm. 2, vol. IV, edición del CIDE, México, segundo semestre de 1995, pp. 305-326.

González Oropeza, Manuel (1996). BIEN COMUN Y GOBIERNO. “*La conformación del municipio como un verdadero ámbito de poder*”, núm. 22, México, septiembre de 1996, pp. 57-67.

Guerrero, Omar. (1994). *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*. "Los usos del análisis de Implementación de políticas", núm. 1, vol. III, edición del CIDE, México, primer semestre de 1994, pp. 19-43.

Gutiérrez Sálazar, Sergio Elías. (1993): "Planeación de los servicios públicos municipales (propuesta de un método)", en aa.vv.: GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO, CEDEMUN-Secretaría de Gobernación, México, pp305-333.

Guy, Peters B.(1995) *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", núm. 2, vol. IV, edición del CIDE, México, segundo semestre de 1995, pp. 257-276.

Hermet Guy, Rouquié Alain y Linz J. Juan (1986). ¿PARA QUE SIRVEN LAS ELECCIONES?. Traducción de Diana I. Galak, e.d. F.C.E. México, pp.153.

Ibarra, Eduardo y Luis Montaña (1992): *MITO Y PODER EN LAS ORGANIZACIONES. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN*, EDIT. Trillas, México, pp. 79130.

Madrazo, Jorge (1994) "DERECHO FEDERAL", en José Luis Soberanes (comp.), e.d. F.C.E. México, cap. XXVIII, XXX.

Manual de: "Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales Derivadas de su Gestión Hacendaria"(1996). En: INDETEC.(Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Municipales) México, pp.293.

Martínez Silva Mario (1981) "Ensayo de un: DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (vols. I, II,III. A-Z). Edita. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México.

Medina Gioop, Alejandro y José Mejía Lira (1993): "El control en la implementación de la política pública", Plaza y Valdés editores, México, cap.I, II, III, IV. "Gestión y Políticas Públicas, Planeación Estratégica y Control", pp. 9-89.

Meny Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. Madrid, España,ver., española de Francisco Morata, edit.Ariel, Barcelona, cap. I, II, III, IV, V,VI, VII, VIII.

Mintzberg, Henry (1992): *EL PODER EN LA ORGANIZACIÓN*, edit. Ariel, colección Ariel Economía, Barcelona, cap. 1 "El poder", pp1-23.

Nieves Jiménez, Ramón F.(1997). *MANUAL DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL*. Edita.CESEM (Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C.). México, pp117.

Nohlen, Dieter (editor)(1991). DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, EUROPA – AMÉRICA DEL SUR. Coedición Nueva Sociedad/Síntesis, Venezuela, pp.369.

Ortega Lomelín, Roberto.(1994) “*Federalismo y municipio. Una visión de la Modernación de México*” edit., F.C.E.México pp.7-163.

Pardo, María del Carmen (1994). “*La gestión municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático?*” en Mauricio Merino (coord.): EN BUSCA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO, e.d. El Colegio de México, México, pp 207-220.

Plan Desarrollo Municipal (1997-2000), “Ayuntamiento de ciudad Nezahualcóyotl. Estado de México”, en Centro de Información y Documentación sobre el Municipio de Nezahualcoyotl. México 1998.

Pfeffer, Jeffrey (1992):*ORGANIZACIONES Y TEORIA DE LAS ORGANIZACIONES*,edit. FCE, México, cap.I “La diversidad de las perspectivas”, pp.13-53.

Quintana Roldán, Carlos F. (1995). DERECHO MUNICIPAL, edit. Porrúa, México, pp. 603.

Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian (1996): “*La implementación de la política pública: un marco de análisis*”, en Luis F. Aguilar Villanueva (edit.): OP. CIT., pp.323-372.

Stoker, Robert P. (1996): “*Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas*”, en Luis F. Aguilar Villanueva (edit.): OP. CIT., pp.373-412.

Subirats Joan (1992). *ANÁLISIS DE POLITICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN* . “Cap. III, IV, V, VI. Edita: Ministerio para las Administraciones Pública. Madrid. España.

Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn (1996): “*El proceso de implementación de políticas. Un marco conceptual*”, en Luis F. Aguilar Villanueva (edit.): LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS, Editorial. Miguel Angel Porrúa. Antologías de Política Pública / vol. 4., México, pp. 97-146.

## CAPITULO 3

**ANALISIS DE UNA POLITICA SECTORIAL DE BIENESTAR SOCIAL EN EL  
AMBITO MUNICIPAL**

Este capítulo focalizará el modelo de implementación mixta expuesto a través del programa de la política social municipal en Nezahualcóyotl (unidades medicas rurales), teniendo como objetivo seguir, describir, el contexto jurídico en el ámbito de la Ley Orgánica Municipal, del Bando Municipal y del Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, como base del porque ciertas causas y/o motivos de diversa índole no sólo económico sino de tipo socio-político hacen que tenga éxito o sea un fracaso, funcional-disfuncional el programa que en adelante llamaremos Brigadas Multidisciplinarias.

Programas como este y con la característica de ser propuesto y elaborado bajo el ámbito municipal se identifica previamente como una demanda que puede o no ser agendada (no en todos los casos sucede así). Existen ciertos factores como la pobreza<sup>18</sup> extrema que son elemento sino determinante si trascendente del bajo rendimiento escolar y de reprobación de alumnos en niveles de educación básica, de ello que en sesión de cabildo se formuló, diseño y, elaboro, dicho programa que seguiremos y describiremos a través de la administración del ayuntamiento de Nezahualcóyotl y de la política pública denominada Ramo 26: superación de la pobreza de la cual se desprende el presupuesto para llevar a cabo el programa de brigadas multidisciplinarias a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal

El programa a seguir y describir en su proceso de puesta en práctica se apoya en la observación y la cogestión ciudadana en el ámbito municipal entre actores e instituciones involucrados.

Así, resaltaremos la cooperación mixta, el conflicto, el consenso, el disenso, si es que existen durante el proceso de implementación del citado programa. Además, consideramos que es en el ámbito municipal donde las acciones colectivas entre gobernantes y gobernados pueden dejar de ser ley muerta, aunque también el ámbito municipal es el lugar donde las políticas públicas pueden ser parte del proceso democrático sin romper el orden social, sino aumentando la participación democrática y social vinculada a la concientización y la responsabilidad tanto de los ciudadanos como de las autoridades que van desde lo local o lo municipal, pasando por la autoridad estatal hasta el ejecutivo federal.

Como bien señala Medina una perspectiva obligada para interpretar es acotar y conceptualizar al ayuntamiento en función de las acciones que realiza, esto en cuanto su

<sup>18</sup> Sobre el tema, y como bien lo señala Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, abatir la pobreza es un antiguo sueño de la humanidad. Las acciones orientadas hacia ese fin ocupan los primeros lugares de las agendas de política social de los gobiernos nacionales y locales, y el diseño de estrategias contra la pobreza es materia de las más encendidas discusiones políticas, objeto de reflexión de intelectuales y área de investigación de académicos en todo el mundo. Véase Sobrino Jaime y Garrocho Carlos. "Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana", coedición. El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social. México 1995. Otro trabajo relevante sobre la pobreza en Kliskberg Bernardo (compilador). "Pobreza. Un tema Imposterizable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial, (segunda reimpresión). Edita. F.C.E. México 1994:421.

gestión (Medina, 1985:350), así como la ejecución de tareas en función del programa a seguir y describir.

Por ello en primera instancia proponemos dar un contexto en el cual se da el programa, desde los antecedentes jurídicos del municipio en cuestión, así como su actual estructura y función de sus órganos vinculados al programa en seguimiento y descripción.

## **1. Antecedentes contextuales de Nezahualcóyotl**

Nezahualcóyotl<sup>19</sup> es en cierta medida un conglomerado de territorios que pertenecían a los municipios de Chimalhuacán, Los Reyes la Paz, Texcoco, Ecatepec y Atenco. Ubicado en la zona antiguamente ocupada por el lago de Texcoco a 9Km, al oriente; colinda al norte con Ecatepec, al Noroeste con la Delegación Gustavo A. Madero (Distrito Federal), al Noreste con Texcoco, al Sur con las Delegaciones Iztacalco e Iztapalapa (Distrito Federal), al Oriente con los municipios de la Paz y Chimalhuacán y al Poniente con la Delegación Venustiano Carranza (Distrito Federal). Ocupa en el ámbito mundial el quinto lugar por su densidad demográfica (según cifras del INEGI de 1995 la población municipal de Nezahualcóyotl es de 1,233,868 habitantes.

La densidad de población es sumamente alta, alcanza la cifra de 19,204.11 habitantes por kilómetro cuadrado que significa el 10.23% de la población total del Estado de México), cuenta en la actualidad con una extensión territorial de 63.44 Km<sup>2</sup>.

Fue reconocido como el Municipio número 120 de la entidad el 23 de abril de 1963. Su gobierno, organización política y administración interna se integra por la cabecera municipal y una unidad administrativa ubicada en la zona norte.

Existen 85 colonias que abarcan un total de 4,574 manzanas al 5 de febrero de 1997:

---

<sup>19</sup> "Nezahualcóyotl". Este fue el nombre del Tlatoani (Gran Señor) de Texcoco, en cuyo honor se denominó así al Municipio: Vocablo compuesto por las voces "nezahual, p-ayuno, ayunar y coyotl-coyote, que significa "coyote que ayuna". En Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl. Publicada el 5 de Febrero de 1997. Organismo Informativo Oficial del Ayuntamiento, Núm. 1. "Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl 1997-2000. Cap. IV DE LOS SIMBOLOS DE IDENTIDAD DEL MUNICIPIO. ARTICULO 7", consultado En Centro de Información y Documentación sobre el Municipio de Nezahualcóyotl, Acervos Bibliohemerográficos, México, 1997:5.

**COLONIAS DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL**

1. Agua Azul Grupo A Super 4	18. Bosques de Aragón	35. Formando Hogar	52. Metropolitana Sección III	69. Porvenir
2. Agua Azul Grupo B Super 23	19. Campestre Guadalupana	36. Fracc. Izcalli Nezahualcóyotl	53. México I	70. Prados de Aragón
3. Agua Azul Grupo C Super 4	20. Carlos Hank González	37. Agua Azul Grupo C	54. México II	71. Reforma A, Secc. I
4. Amipant	21. Central	38. Impulsora Popular Avícola	55. México III (Las Palmas)	72. Reforma A, Secc. II
5. Ampliación Campestre	22. Ciudad Lago	39. Jardines de Guadalupe	56. Mi Retiro	73. Romero
6. Ampliación Ciudad Lago	23. Constitución de 1857	40. Juárez Pantitlan	57. Modelo	74. San Agustín Atlapulco
7. Ampliación Ciudad Lago "Comunicaciones A.C."	24. El Barco I	41. Joyas de Aragón	58. Nezahualcóyotl I	75. Tamaulipas
8 Ampliación Evolución	25. El Barco II	42. La Esperanza	59. Nezahualcóyotl II	76. Tamaulipas primera Secc. Virgencitas
9. Ampliación las Águilas	26. El Barco III	43. La Perla	60. Nezahualcóyotl III	77. Tamaulipas Sección El Palmar
10. Ampliación Santa Martha	27. El sol	44. Las Águilas	61. Nueva Juárez Pantitlan, Secc.I	78. Tamaulipas Sección las Flores
11. Ampliación Villada Oriente	28. Estado de México	45. Las Armas	62. Nueva Juárez Pantitlan, Secc.II	79. Unidad "Antonio Alzate"
12. Ampliación Villada Oriente	29. Evolución	46. Las Fuentes	63. Nueva Juárez Pantitlan, Secc.III	80. Unidad Rey Nezahualcóyotl
13. Ampliación Villada Super 43	30. Evolución Poniente	47. Manantiales	64. Parque Industrial Izcalli	81. Valle de Aragón
14 Ampliación Villada Super 44	31. Evolución Super 22	48. Maravillas	65. Pavón Sección Silvia	82. Vergel de Guadalupe
15. Ángel Veraza	32. Evolución Super 24	49. Martínez del Llano	66. Pirules	83. Vicente Villada
16. Atlacomulco	33. Evolución Super 43	50. Metropolitana Sección I	67. Plazas de Aragón	84. Volcanes
17. Benito Juárez	34. Emilio Chuayffet Chemor	51. Metropolitana Sección II	68. Porfirio Díaz	85. Xochitenco

Nota aclaratoria: Se suprimió loma bonita en virtud de que es la misma colonia, que Carlos Hank González. Tomado de "Bando Municipal" de ciudad Nezahualcóyotl 1997- 2000, en Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl, núm. 1 publicada el 5 de Febrero de 1997:6.

En la zona centro, se ubican 69 colonias y 16 en la zona norte. (Plan de Desarrollo Municipal. 1997-2000:7-9).

Si bien ya la imagen de ciudad perdida que tenía Neza quedó atrás y 95% de la población cuenta con los servicios mínimos indispensables esto ha llevado más de 33 años desde su fundación. Recientemente con el sufragio de sólo 39.2% del electorado de un padrón de 796,437 votantes, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) rompió con la hegemonía priísta de tres décadas; extraoficialmente (entre 3.5 y 4 millones son los habitantes actuales del municipio de ello que sea punto estratégico en el mapa electoral nacional).

El triunfo del presidente municipal Valentín González Bautista bajo su lema de campaña “el cambio es avance, progreso, no-retroceso” en las elecciones del 10 de noviembre de 1996 con 102,096 votos frente a 86,730 del PRI (candidato Jorge Eleazar García Martínez) y 70,530 del PAN de un total de 312,724 de votantes, coloca al PRD de cara a los comicios federales y presidencial del 2000 (Fuente: Instituto Electoral del Estado de México. “Resultados Electorales de Ayuntamientos del Estado de México” En. Centro de Información y Documentación sobre el Municipio de Netzahualcoyotl, Acervos Bibliohemerográficos, México, 1997:1-4).

Oaxaqueño de nacimiento, con 40 años de residencia en Neza y una larga trayectoria en la lucha social; como ejemplo, organizó y fundó el Sindicato Independiente de Choferes “Ricardo Flores Magón”, que agrupa los conductores de los camiones conocidos como “Los Chimecos”, jugó un papel importante en el proceso de la tenencia de la tierra, fue dirigente del Frente de Organizaciones Democráticas del Estado de México “La Colmena”, respaldó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988 y 1994.

Actualmente, es líder de la Unión General de Obreros y Campesinos del Estado de México.

“El PRD rompió 30 años de hegemonía priísta y con su inesperada victoria en Neza completó el cerco opositor al Distrito Federal”(Monge Raúl. Proceso 1046,17/Noviembre/1996 México:30-33) .Gobernará Texcoco, Los Reyes La Paz, Chiconcuac, en total tres millones de mexiquenses.

Así, “la gestión Municipal del PRD en Ciudad Nezahualcoyotl se propone construir desde y con las organizaciones sociales, las transformaciones necesarias para establecer un Proyecto de Desarrollo Económico y Político que erradique la ancestral injusticia social. La participación social deberá rechazar cualquier forma de simulación y de subestimación de las visiones propuestas de cada uno de los participantes. Se requerirá de una nueva cultura democrática que conduzcan a la reflexión colectiva y la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno para encontrar las soluciones oportunas que demanda el restablecimiento de una sociedad digna justa e igualitaria.

Pretenden construir y reconstruir cuantas veces sea necesario el Programa de Gobierno, “de abajo hacia arriba” y de la “periferia al centro” para recuperar la política de participación social como un instrumento para el desarrollo armónico, junto con la riqueza y potencialidad de los ciudadanos a un proyecto eminentemente popular, incluyente y propositivo”(Plan Desarrollo Municipal. 1997/200:45).

El gobierno Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl se conforma por el siguiente gabinete:

- Presidente Municipal Lic. Valentín González Bautista
- Primer Síndico: David Ferreyra Martínez
- Segundo Síndico: Martha Angélica Bernardino Rojas
- Tercer Síndico: Rodrigo Rangel Luna
- Primer Regidor: Manuel Mendoza Hernández
- Segundo Regidor: Alejandro Chávez Rodríguez
- Tercer Regidor: Víctor Manuel Bautista López
- Cuarto Regidor: Héctor Hernández Pliego
- Quinto Regidor: Roque Matías Rólon
- Sexto Regidor: Guadalupe Gutiérrez Lechuga
- Séptimo Regidor: Margarito Beltran Lagunas
- Octavo Regidor: Emilio Ulloa Pérez
- Noveno Regidor: Guadalupe Millán Ríos
- Décimo Regidor: Eva Efigenia Saavedra Cariño
- Décimo primer Regidor. Miguel Alfaro Flores
- Duodécimo Regidor: Roberto Ángel Castro
- Decimotercero Regidor: Martín Canto Solís
- Decimocuarto Regidor: José Luis Avalos Zuppa
- Decimoquinto Regidor: Felipe Velasco Monroy
- Decimosexto Regidor: José Antonio Martínez Medina
- Decimoséptimo Regidor: Faustino Reyes
- Decimoctavo Regidor: Antonio Vara Salazar
- Decimonoveno Regidor. Gabriel Arreola Cortes
- Secretario de Ayuntamiento: Jaime López Pineda
- Tesorería: Soledad Patiño Pozas
- Contraloría: Rafael Funez Díaz
- Dirección y Administración: María del Carmen Cortazar Mejía
- Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas: Armando Álvarez Reyes
- Dirección de Desarrollo Social: Juan Manuel Castillo Barragán
- Dirección de Servicios Públicos: Carlos Alfonso del Río Echeverría
- Dirección de Seguridad Pública: Tte. Crnl. Daniel Huerta Hernández
- Dirección de Comunicación Social: Elvira Teresa Blanco Moreno
- Presidenta del D.I.F.: María de los Angeles Galván de González
- Unidad Administrativa Zona Norte: Luis Sánchez Jiménez.

## 2. Planeación y Marco Normativo del PEUMA.

Las normas jurídicas que regulan el funcionamiento del Municipio se encuentran contempladas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hace referencia a las responsabilidades de los servidores públicos en cuanto al manejo de fondos federales (Artículo 115<sup>20</sup>); así como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Aunado a este marco jurídico y para entender las bases del programa “*brigadas multidisciplinarias*”, tenemos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (establece que las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo «Secodam»), son:

I.- Organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

III.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: (“*sistemas de registro y contabilidad, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública*”).

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (contiene las disposiciones sobre las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública que contraten las entidades federativas, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso, corresponde a los municipios interesados), así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.(Guía Técnica No 28. 1997:15-16).

---

<sup>20</sup> Sobre la Reforma Constitucional de 1983 y su análisis del artículo 115 véase Roberto Ortega Lomelín “*Impulso Municipal*” en *Federalismo y Municipio*. Edit., F.C.E. México, 1994 Pp 67-78.

## 2.1 La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Al igual que los 122 municipios del Estado de México, el de Nezahualcóyotl se rige bajo la "*Ley Orgánica Municipal del Estado de México*<sup>21</sup>". Donde se hace referencia a la Contraloría Municipal, como órgano interno de control del gasto público al que le corresponde: formular y operar, un mecanismo de control y evaluación; fijar normas de control, fiscalización y contabilidad; vigilar y supervisar que las obras que se ejecuten directamente o en colaboración con la comunidad o los gobiernos estatal y federal, se ajusten a las especificaciones técnicas, presupuestales, administrativas y legales estipuladas, y vigilar el comportamiento de los servidores públicos.

Destacan para el seguimiento y descripción del proceso de implementación del programa el reglamento de Control de Gestión Pública, que tiene por objeto establecer las bases para la operación y funcionamiento del mecanismo municipal de control respecto a la supervisión, evaluación y control de acciones realizadas por las dependencias públicas municipales. Contiene las disposiciones generales donde se señala que el control "*es un proceso que tiene como finalidad vigilar el cumplimiento de planes y programas, evaluar su ejercicio, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo la toma de decisiones del ayuntamiento*".

Asimismo, menciona los mecanismos específicos de control en cuanto a las inspecciones, verificaciones, manejo de formatos, y establece los procedimientos de responsabilidades y aplicación de sanciones administrativas (Guía Técnica. No28. 1997:18).

## 2.2. El Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl 1997-2000.

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria, se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Al respecto, la fracción II del artículo 115 Constitucional señala:

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones"(Citado en Guía Técnica No. 2. 1997:43)

De ello que el "Bando de Policía y Buen Gobierno" es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.; es por tanto, el principal reglamento para el gobierno municipal y debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas

<sup>21</sup> Véase los capítulos, artículos y fracciones de la "*Ley Orgánica Municipal del Estado de México*", en el Centro de Investigaciones Municipales de Nezahualcóyotl. México 1998.

administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad del municipio, expedido por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

1. El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
2. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
3. Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
4. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.(Guía técnica No 2.1997:45).

Sólo destacamos los vinculados al seguimiento y descripción del programa. El reglamento Interior del Ayuntamiento regula la composición y estructura del mismo, y define las funciones y obligaciones de cada uno de los miembros, ya que establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores, y regula la organización y celebración de las sesiones e cabildo.

Los aspectos que destacan para el seguimiento del programa son:

De las comisiones.

- Se señalan las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada de la prestación de un servicio público o bien de otras actividades propias del gobierno municipal tales como:

Hacienda Pública. – “*Bienestar Social*”. - Seguridad Pública.

De manera general, citamos sólo aspectos relacionados al programa “*Brigadas Multidisciplinarias*” y que están contemplados en el Bando:

El Bienestar Social

- “*Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio.*”
- “*Disposiciones para la conservación de la salud pública.*”
- “*Tareas y acciones de asistencia social*”
- “*Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos*”(Guía técnica No 2.1997:43-45).

Del “*Bando Municipal*” de Ciudad Nezahualcóyotl 1997-2000, no servirá para determinar la manera de “*ejecutar*” las atribuciones conferidas a las autoridades municipales, en las distintas áreas que tiene a su cargo. Desatacan para el seguimiento y descripción del proceso de implementación:

BANDO MUNICIPAL TITULO PRIMERO DEL MUNICIPIO.

CAPITULO III.

DE LOS FINES DEL MUNICIPIO

Artículo 5. Son fines del Municipio.

II. Organizar, administrar y regular los servicios públicos municipales para la satisfacción de las necesidades colectivas de la población;

III. Promover el desarrollo social mediante acciones directas o en coordinación con autoridades municipales, estatales, y federales, con la participación ciudadana para garantizar a la población los mínimos de bienestar, salud, educación y cultura, trabajo, seguridad pública, abasto, vivienda, recreación, deportes y otros.

IV. Promover el desarrollo económico mediante acciones directas, o en coordinación con autoridades municipales, estatales, y federales, con la participación de los diferentes sectores para elevar los niveles de productividad en la industria, comercio, comunicaciones y transportes, turismo y artesanías.

Artículo 6. Para el cumplimiento de los fines a que se refiere el capítulo anterior, el Ayuntamiento tendrá las siguientes atribuciones:

I. De reglamentación, en el seno del Cabildo para el régimen de gobierno, la administración, la seguridad pública del municipio y la protección civil para la protección y adopción de acuerdos, “*ejecución de acciones*” y en general; de todas las actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con la situación de emergencia, desastre o calamidad pública que afecten a la población;

II. De “*ejecución*”, por medio del Presidente Municipal, para el cumplimiento de los ordenamientos legales de competencia municipal;

III. De inspección, a través del cuerpo edilicio, individualmente, conforme a las comisiones respectivas, en términos del artículo 144 de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México, para vigilar el cumplimiento de sus acuerdos, disposiciones; y

IV. De tributación y administración de su hacienda, de acuerdo a su facultad económico coactiva que le concede el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TITULO IV.  
DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL.  
CAPITULO I.  
DEL GOBIERNO.

Artículo 24. El gobierno del Municipio para su ejercicio se deposita en:

I. Una asamblea deliberadamente denominada, ayuntamiento, que integrado en Cabildo es la máxima autoridad del Municipio: para tal efecto se celebrará sesiones de Cabildo de conformidad con los siguientes lineamientos:

El Ayuntamiento sesionará una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrá declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de ayuntamiento serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones del Ayuntamiento se celebrarán en la sala de Cabildos, y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal efecto.

Cuando asista público a las sesiones, observará respecto y compostura cuidando quien las presida, que por ningún motivo tome parte en las deliberaciones del Ayuntamiento, ni exprese manifestaciones que alteren el orden público pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón y en caso de reincidencia remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente.

El ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado de elección popular, integrado por un Presidente Municipal, tres Síndicos y diecinueve Regidores que individualmente tendrán las funciones de ley y las que el propio Ayuntamiento les designe.

### CAPITULO III.

#### DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

Artículo 26. El Ayuntamiento, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de orden administrativo, contará con las siguientes dependencias:

- I. Una secretaría del Ayuntamiento para el despacho de los asuntos administrativos del Ayuntamiento y auxilio de las funciones del Presidente Municipal;
- II. Las direcciones Tesorería, Administración, Contraloría, Seguridad Pública, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Servicios Públicos, Desarrollo y Comunicación Social;
- V. Los órganos auxiliares para la promoción y gestión social, que tendrán las funciones y atribuciones y límites de competencia que les confiere la ley Orgánica Municipal, el presente Bando, los reglamentos respectivos y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 27. El Ayuntamiento por acuerdo de Cabildo, expedirá el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal y los reglamentos necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones, atribuciones, responsabilidades, límites de competencia y jurisdicción de los órganos y dependencias que integran la administración pública del Municipio; así como los órganos auxiliares a que se refiere el presente Bando.

## CAPITULO VI. DE LAS ORGANIACIONES, CONSEJOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES.

Artículo 31. En el Municipio existirán los consejos, comités y comisiones siguientes:

- I. Consejo Municipal de la Juventud y el Deporte;
- II. Consejo de Participación Ciudadana;
- III. Consejo de Protección Civil;
- IV. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal;
- V. Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público Municipal;
- VI. Coordinación Municipal de Derechos Humanos;
- VII. Aquellas que determine el Ayuntamiento también de acuerdo a las necesidades del Municipio.

En todos los casos la presidencia de los consejos, comités y comisiones quedará a cargo del Presidente Municipal, a excepción de los Consejos de Participación Ciudadana, y aquellos que por sugerencia del gobierno del Estado o la Federación así lo soliciten.

Los consejos, comités y comisiones enumeradas serán de consulta, asesoramiento, promoción y gestión social;

Así mismo fomentarán entre los ciudadanos jornadas de participación popular, con el objeto de colaborar sin remuneración alguna en las tareas que el Municipio y el Gobierno del Estado de México vienen realizando.

## CAPITULO VII. DE LAS COMISIONES VECINALES.

Artículo 32. A iniciativa de los vecinos, y previa valoración del H. Ayuntamiento, y/o a invitación de Ayuntamiento, se integrarán comisiones de vecinos para elaborar planes, programas, estudios, recomendaciones y cualquier otra actividad similar que tienda a ser más eficiente el cumplimiento de los fines del Municipio.

## CAPITULO VIII. DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Artículo 33. Los Consejos de Participación Ciudadana son organismos auxiliares del Ayuntamiento y se establecen por determinación del gobierno municipal en las colonias y

fraccionamientos del Municipio, en los términos previstos por los Artículos 72, 73, 74, 75, y 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el presente Bando Municipal y su reglamento.

TITULO QUINTO.  
DEL DESARROLLO URBANO, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.  
CAPITULO IV.  
DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES.

Artículo 44. Las obras públicas municipales que el Ayuntamiento promueve en forma directa o en participación con los gobiernos estatal federal y organizaciones sociales o en cooperación con los vecinos, atenderán en forma prioritaria a las satisfacciones de los servicios públicos municipales.

Artículo 45. Las obras públicas que conforme al artículo anterior promueve el Ayuntamiento tendrán las propiedades siguientes:

- I. Terminar las obras inconclusas;
- II. Conservar, mejorar y ampliar los servicios públicos;  
y
- III. Ejecutar las obras nuevas, atendiendo a las prioridades sociales y disponibilidades presupuestales.

Artículo 46. Las obras públicas de promoción directa del Ayuntamiento se “ejecutaran” por administración o por contrato. En este último caso, los contratos se adjudicarán previo concurso que invariablemente debe ser convocado por el Ayuntamiento, atendiendo a lo estipulado por la Ley de Obras Públicas del Estado de México, y demás relativos y aplicables.

Artículo 49. El Ayuntamiento se abstendrá de iniciar obras si no cuenta con los recursos financieros y tecnológicos suficientes para su determinación; cuando ésta sea por cooperación con el consentimiento expreso de los beneficiarios de la obra o del servicio.

CAPITULO VII.  
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Artículo 63. El Ayuntamiento atenderá la prestación de los servicios públicos municipales siguientes.

- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia;
- XI. De empleo; y

XII. Los demás servicios públicos que el Ayuntamiento apruebe para el beneficio social de la población o que le delegue o convenga con el estado o con la federación.

#### CAPITULO VIII. DE LA CREACIÓN, ORGANIZACIÓN, MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Artículo 65. La creación de un nuevo servicio público municipal requiere la declaración de Ayuntamiento de ser una actividad de beneficio colectivo o de interés social.

Artículo 68. Las normas reglamentarias para la prestación de los servicios públicos municipales podrán modificarse cuando el interés general así lo requiera o cuando lo determine el Ayuntamiento.

Artículo 69 Cuando desaparezca la necesidad pública que origino el servicio, el Ayuntamiento podrá suprimirlo.

#### TITULO SEPTIMO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUICIPAL. CAPITULO II. DE LA CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Artículo 92. El presupuesto, contabilidad y gasto público municipal, se normará y regulará por las disposiciones estatales y federales, las del presente bando y por el reglamento que al efecto expida el Ayuntamiento.

Su estricto cumplimiento corresponderá a la Tesorería Municipal bajo la vigilancia del Segundo Síndico.

Artículo. 93. El gasto público municipal, comprende las erogaciones por concepto de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, inversiones y deuda pública que realicen las dependencias municipales.

Artículo 94. El presupuesto de egresos municipal será aprobado en sesión de cabildo por el Ayuntamiento en el mes de Septiembre de cada año.

Artículo 95. El Ayuntamiento administrará la hacienda pública con apego a los reglamentos correspondientes.

### CAPITULO III. DE LAS ADQUISICIONES Y SUMINISTROS.

Artículo 98. Las adquisiciones y compras de bienes y servicios se harán con estricto apego a los requerimientos de los planes y programas de desarrollo socioeconómico, urbano y de servicios administrativos que apruebe el Comité de Adquisición de Obras Públicas para el eficaz cumplimiento de sus fines.

#### 2.3 El contexto y rasgos generales en el plan de desarrollo municipal 1997-2000 para el seguimiento del programa brigadas multidisciplinarias.

El "Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000", contempla la matrícula escolar y la infraestructura educativa del municipio para el año 1995; se agrupa de la siguiente forma:

<b>CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL MUNICIPIO</b>			
<b>NIVEL</b>	<b>ALUMNOS</b>	<b>PROFESORES</b>	<b>ESCUELAS</b>
PREESCOLAR	15,394	516	123
<b>PRIMARIA</b>	<b><u>185,523</u></b>	<b><u>5,712</u></b>	<b><u>407</u></b>
SECUNDARIA	65,622	3,025	134
CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	3,734	168	20
BACHILLERATO TECNICO	14,606	639	41
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	5,600	402	11
EDUCACIÓN SUPERIOR	5,175	223	6
TOTAL	295,645	10,190	742

Tomado del "Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000" ayuntamiento de Nezahualcóyotl. México, p. 22.

A nivel primaria, 407 escuelas atienden una matrícula escolar de 185,523 alumnos. En promedio cada escuela primaria atiende alrededor de 456 alumnos, correspondiéndole a cada profesor una media aritmética de 32.5 niños. En este renglón educativo, el principal obstáculo no es la oferta educativa sino los altos índices de deserción escolar. Es decir, de cada 100 niños que ingresan a los planteles de educación primaria, casi el 50% deserta principalmente por la necesidad de que ésta población escolar se incorporan con su trabajo para mejorar la economía familiar con ingresos adicionales. Al respecto, mediante un desarrollo económico con justicia social, que genere empleos permanentes y remunerativos

así como el mejoramiento de la calidad educativa, se podrá enfrentar con éxito en el corto y el largo plazo el fenómeno de la deserción escolar.

Desde el punto de vista cualitativo la educación en sus distintos niveles enfrenta las circunstancias propias de un proceso de educativo con una calidad inferior a las normas mundialmente establecidas, predominando una relación verticalista entre docente y alumno, al mismo tiempo que los planes y programas de estudio en sus contenidos no son significativos ni relevantes para el estudiante y la sociedad, la educación enciclopédica, repetitiva y memorística ha sustituido a la educación crítica y al desarrollo de los valores de democracia e igualdad. A su vez, el decaimiento de los ingresos salariales de los maestros que en muchas ocasiones para completar su ingreso se ven obligados, los que pueden a ocupar dos plazas educativas y, los más, a buscar otras alternativas para subsistir limitándoles el tiempo necesario e indispensable para investigar y planear actividades de aprendizaje.

Por otra parte destaca datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 32,766 mujeres son analfabetas por 11,209 hombres, significa que el 74.5% de la población total analfabeta son del sector femenino. La población escolar de 6 a 14 años que no asiste a la escuela en el municipio alcanza la cifra de 13,360 infantes que, una vez que cumplen 15 años pasan a formar parte del rezago educativo, esto hace evidente de cierta forma el fracaso del sistema formal de educación. Mientras no se mejore la calidad educativa y las condiciones económicas, sociales y políticas, el rezago educativo no se abatirá.

En este sentido el “*Programa Educativo Municipal*” tendrá como prioridad mejorar la calidad educativa del Sistema Formal de Educación, en el plan consideran que ampliando la oferta educativa en los niveles inicial, preescolar, medio y medio Superior y con un desarrollo económico justo y equilibrado se enfrentara, abordará la génesis estructural de la deserción escolar (Plan de Desarrollo Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, 1997-2000, en Centro de Información y Documentación sobre el Municipio de Nezahualcóyotl. México 1998:22-24). Por otra parte en el rubro de Salud, Asistencia y Seguridad Social.

De una población total de 237,597 mil derechohabientes, el 61.64% contaban con los servicios que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social, mientras que el 36.38% se beneficia de los servicios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado. Una población marginal del 11.98% recurre a los servicios del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de México y Municipios dependientes del Ejecutivo Estatal.

La infraestructura actual del Sector Salud Público del Municipio se compone de 6 Unidades Médicas, 2 Clínicas Hospitalares, 17 Centros de Salud, 2 Instalaciones de la Cruz Roja y 5 Centros de Atención a la Salud dependientes de la Dirección de Integración Familiar (DIF).

De un total de 37 Unidades Médicas del Sector Salud, 29 responden al concepto de Asistencia social<sup>22</sup>, 20 se pueden clasificar como dependencias del Instituto de Salud del Estado de México y 8 se circunscriben al sistema de Seguridad Social.

<sup>22</sup> El concepto de “*Asistencia Social*” lo denotaremos como el conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre su realización como individuo, como

El programa a seguir y describir busca entre otras cosas ser de carácter preventivo, curativo e incluso en los casos que se requieran ser de canalización con su eventual rehabilitación.

Desde el punto de vista preventivo, los programas establecidos no han permitido generar la responsabilidad individual para el cuidado de la salud, en efecto, nuestra población sigue supeditada a la atención de su salud cuando se rompe o desestabiliza el equilibrio físico, recurriendo entonces al tratamiento para frenar el desarrollo de la enfermedad mediante la intervención médica directa, es decir, se sigue dimensionando la cuestión de la salud en el terreno de la curación y no de la prevención.

Desde el punto de vista curativo, las Unidades Hospitalarias enfrentan una grave carencia de medicamentos, el cuadro básico de medicinas es rebasado por la complejidad y profundidad de las enfermedades contemporáneas como el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida. En lo relativo a la rehabilitación, la Infraestructura Hospitalaria requiere de un permanente mantenimiento, al mismo tiempo que para prestar un servicio de calidad cuyo objetivo central subraye la obligación que se tiene para con la comunidad, se requiere impulsar su modernización completa, integrando los avances científicos de mayor vanguardia.

Concomitantemente, el personal médico enfrenta cargas de trabajo que impiden y dificultan el escrupuloso “*seguimiento y evaluación*” individual de los pacientes, además de la clausura de cualquier margen de circunstancias para dedicarse a la investigación y actualización profesional. El decaimiento de sus ingresos salariales no corresponde a la importancia del servicio que prestan.

Es importante reconocer el hecho de la falta de calidez en el trato del paciente y sus familiares, a quienes muchas veces se le niega una información adecuada del historial clínico y tratamiento a seguir, la relación Médico - Paciente es generalmente de corte vertical y autoritario, por mencionar sólo algunos de los más importantes factores que inciden en este rubro. No es casual que las denuncias de mal trato a los pacientes ocupen el primer lugar, por encima de la tortura, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que el Gobierno Federal se haya visto obligado a decretar la existencia de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

En este contexto, el Gobierno Municipal impulsará, dentro de sus facultades y atribuciones, el mejoramiento de la calidad y calidez de los servicios de salud, la ampliación de la oferta de los servicios públicos para atender prioritariamente a los sectores menos favorecidos que no se han incorporado al empleo formal en la iniciativa privada o en las dependencias de la Administración Pública Federal o Estatal, así como la “*instrumentación de Programas preventivos de salud Comunitaria*” (Plan de Desarrollo Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, 1997-2000, en Centro de Información y Documentación sobre el Municipio de Nezahualcóyotl. México 1998:31-33).

---

miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, en tanto que se logre una solución satisfactoria a su situación. En “*Guía Técnica 26. La Asistencia Social*”, coordinación Acosta Cázares Daniel. Coedición INAP, CEDEMUN/SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. México 1997:13.

### 3. Criterios de planeación, programación y presupuestación del PEUMA.

El programa ha seguir y describir según palabras del “décimo primer regidor C Miguel Alfaro Flores” (encargado de la comisión de desarrollo social municipal) es considerado piloto; se implementa en 12 colonias de la región Centro-Oriente del municipio por considerarse entre las zonas más rezagadas y marginadas.

Específicamente se realiza en 19 escuelas primarias sus antecedentes de planeación del programa se ubican en la necesidad no sólo de dar becas económicas a niños<sup>23</sup> con promedios altos y escasos recursos económicos (esto forma parte de otro programa social, que tiene sus antecedentes en el PRONASOL y del cual es parte de lo que ahora se denomina “*superación de la pobreza del Ramo 26*” que viene a ser de cierta forma la continuidad del PRONASOL que en su momento se llamo “*Solidaridad y Desarrollo Regional y cuyos fondos de transferencia a Estados y Municipios se hizo a través del Ramo 26, es decir este ramo sólo cambio de nombre para la asignación de recursos federales a estados y municipios buscándose una mayor descentralización de los recursos*”).

El logro de una política social cada vez más eficiente, democrática y justa, requiere de manera especial de estructuras administrativas y operativas que posean capacidad funcional suficiente para diseñar y ejecutar los programas que se deriven de ella.

En sentido, el desarrollo institucional de las estructuras operativas responsables de las acciones de la política social<sup>24</sup>

<sup>23</sup> La similitud entre el programa de “niños en Solidaridad y de Becas” a “Programas de Becas” de niños con altos promedios nos permiten entender cierta continuidad de los programas; y no se entiende el porque si se conocía o no de antemano que una beca mejoraba la situación familiar, no necesariamente solucionaba la deserción y la reprobación escolar, entonces consideramos que en su momento debió reorientarse el programa tanto de becas como el brigadas multidisciplinarias. Véase “*Capítulo 4 Impacto en las condiciones de vida: Eficiencia, eficacia e igualdad*”. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. En Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, coedición. El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social. México 1995:130-160.

<sup>24</sup> El término *política social* tiene un significado aparentemente claro hasta que se enfrenta el problema de definirlo. Es probable que no exista una definición universalmente aceptada y algunos han sugerido que la “idea de política social no es un término técnico ni con significado exacto”(Marshall, T., 1965, citado en Garrocho y Sobrino.1995:32). Sin embargo, es posible distinguir en la literatura al menos cuatro perspectivas básicas de la idea de política social:

- a) La “*Política social*” como concepto *filosófico*. En un sentido abstracto, la *Política social* es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afectan.
- b) La “*Política social*” como *producto*. Vista como producto, la *política social* consiste en conclusiones alcanzadas por los individuos encargadas del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad.
- c) La “*Política social*” como *proceso*. Desde esta perspectiva la *política social* es el proceso fundamental mediante el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros. Las *políticas sociales* son permanentes y nunca terminan de desarrollarse plenamente, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y los valores sociales.
- d) La *política social* como una *estructura para la acción*. En este caso, la *política social* es tanto un producto como un proceso. Asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede *implementar* en el concepto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado.

Dicho programa pretende detectar según las autoridades municipales junto con los padres de familia en reuniones escolares, la urgencia y necesidad de atender a niños de nivel primaria, con déficit de aprendizaje, deserción, y reprobación. Padres y profesores manifestaron que muchos alumnos con escasos recursos económicos no tienen la oportunidad de ser atendidos en los centros de salud y aunque una beca económica ayuda a la economía familiar de aquellos niños con altos promedios, lo que se busca con el programa de brigadas multidisciplinarias es atender aquellos niños con problemas de reprobación, pues consideran profesores, padres de familia y autoridades; importante resolver y entender porque un alto porcentaje de los niños por más que intentan aprobar no lo logran.

Esto los llevo a la hipótesis de que muchos niños reprueban no sólo por ser malos alumnos que no estudian, o por carecer de los suficientes medios económicos; aunque son primordiales estos y otros factores no son determinantes.

Consideran autoridades, padres y profesores elementos y factores de salud tanto física como psicológica motivo, sino fundamental si esencial del bajo rendimiento y reprobación escolar de los niños a nivel primaria, esto, argumentan bajo consenso autoridades, profesores, y padres de familia. Así, es como surge la necesidad de programar en sesión de cabildo la demanda social que se denomino "*brigadas multidisciplinarias*"; y que viene a ser un programa que obtiene recursos del ramo 26 superación de la pobreza (en 1998, el programa "*brigadas multidisciplinarias*" ya no forma parte del Ramo 33 a través del fondo de aportaciones para la educación básica, del fondo de aportaciones para los servicios de salud y del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, que más adelante se desglosará).

Para su financiamiento y aprobación presupuestaria; se hizo necesario un expediente técnico para su "*ejecución*", dicho expediente estuvo a cargo del Gobierno del Estado de México; de la Secretaría de Finanzas y Planeación; Subsecretaría de Planeación y Presupuesto y Dirección General de Inversión Pública; además están vinculados el

---

Se pueden inferir tres conclusiones preliminares: a) Las políticas identificadas como *sociales* no deben interpretarse como si su único objetivo fuera el bienestar social; b) todas las otras *políticas públicas*, que no son convencionalmente definidas como *sociales*, pueden tener un efecto igual o superior en el bienestar social de la población; y c) *Las políticas sociales* se interrelacionan significativamente con el resto de las políticas públicas (Hill, M., 1987, citado en Garrocho y Sobrino, 1995:33). En principio se pueden sugerir que la *política social* incluye toda las acciones que se relacionan con la distribución de recursos de oportunidades entre los miembros de la comunidad, así como las que buscan alterar las distribuciones establecidas. Desde esta perspectiva es inevitable que diversas políticas tengan una zona de influencia en el área social y otra en la económica. Por ejemplo, ciertos problemas de pobreza están profundamente relacionados con políticas de desarrollo regional, crecimiento económico, fiscales y de aliento al empleo, las cuáles han sido tradicionalmente consideradas como políticas de orden económico más que social. Por otro lado, diversas *políticas sociales*, como educación, pueden tener un efecto directo en las economías locales y nacionales.

Es posible que el término *política social* tenga un significado particular según el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de *un proceso social, cultural y político; un proceso que determina la visión de justicia social de lo que son las necesidades de la población, de los que se supone es un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad. Véase Pobreza, política social y participación ciudadana "Capítulo 1. Política social: de los conceptos a su evaluación. En Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. Coedición El Colegio Mexiquense y La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). México 1995:32-34.*

Convenio de Desarrollo Social; el Programa Superación de la Pobreza y el Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Aquí podemos hablar de esa interacción mixta ante un problema social y en la cual es importante la visión cooperativa de autoridades y afectados pues de ello facilitara o obstaculizará el buen desempeño y el éxito o fracaso del programa; incluso podemos considerar que repercutirá positiva o negativamente en posteriores etapas de su formación no sólo académico sino en la vida subsecuente de estos niños. Por tanto resulta esencial dar atención preventiva y curativa aquellos niños con problemas como la falta de visión, de audición, de atención a las clases, de hiperactividad, autismo o problemas de discapacidad física e incluso problemas de enfermedades no detectadas que van desde una muela o diente picada hasta un soplo cardiaco etc., es decir una atención integral físico – psicológica.

Dicha atención en primer instancia es de carácter oscultivo busca detectar a propuesta de profesores y padres de familia aquellos niños con bajos promedios e índice de reprobación que requieran la atención.

Como primera etapa un equipo de autoridades en el ámbito municipal que van desde el presidente municipal donde su papel del Lic. Valentín González Bautista es coordinar las responsabilidades del proyecto entre el gobierno estatal e instituciones involucradas así como de la décimo primer régiduría a cargo de la comisión de desarrollo social encabezada por el Lic. Miguel Alfaro Flores, seleccionaron y visitaron con un equipo de asistentes del ayuntamiento y organismos involucrados 19 escuelas de la zona sur de Neza con mayor grado de marginación, pobreza e índice de reprobación y deserción, en las cuales previo aviso a profesores y padres de familia se convoco en la escuela donde sus hijos estudian a junta explicándoseles de manera general rasgos y la manera de distribución de los recursos que se utilizarían en el programa; así como también se les invito a conformar en cada escuela un comité de seguimiento del programa piloto “*Brigadas Multidisciplinarias*”.

Posteriormente, se hizo la presentación del equipo médico y especialistas que intervienen en el programa, consta de un médico general, un odontólogo, un psicólogo, un optometrista, y que en primer instancia hacen en las 19 escuelas un chequeo general de aquellos niños propuestos por padres de familia y profesores, si se detectan casos con enfermedades moderadas se les invita a los padres previa cita llevar a sus hijos a la unidad móvil o más bien a la miniclínica (condicionada en un espacio que anteriormente fue oficina de la Sedesol y que se ubica en el perímetro del ayuntamiento municipal de Neza) y en caso necesario se canaliza al niño con algún padecimiento extremo a especialistas e instituciones con el equipo adecuado donde se le pueda atender y curar su padecimiento; se pretende que el programa sea preventivo, curativo, y rehabilitatorio hasta donde los recursos lo permiten.

#### **4. Marco estratégico y recursos del PEUMA.**

El marco estratégico de donde provienen los recursos y objetivos principales a nivel federal del «*programa brigadas multidisciplinarias*» son del Ramo 26 y del *Programa de*

*Educación, Salud y Alimentación (Progresá).* Este último cimienta las líneas de acción y aunque sólo cubre a regiones prioritarias de extrema pobreza, y en la cual los datos e información consideran fuera de la pobreza extrema al Estado de México, de ello que no este contemplado dentro del programa Progresá. Sin embargo nos muestra algunos datos determinantes, por ejemplo: El *Progresá* está integrado por tres componentes estrechamente relacionados entre sí:

*Apoyos educativos para fomentar la asistencia y rendimiento escolar y acciones para mejorar la calidad de la educación.*

*Atención básica de salud para todos los miembros de la familia y el fortalecimiento de la calidad de los servicios; y,*

*Apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de pobreza.*

Las líneas de acción en cuanto a *Educación*, buscan elevar el aprovechamiento escolar y abatir la deserción, y se dirigen esencialmente a la incorporación y permanencia de los niños y jóvenes en el sistema escolar y la elevación de los niveles de aprovechamiento. Con este objetivo se proporcionaron a familias beneficiarias del *progresá* los siguientes apoyos:

*Becas educativas para estimular la asistencia a la escuela de cada uno de los hijos que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria; y,*

*Recursos para la adquisición de útiles escolares de estos mismos educandos.*

Las modalidades en que se dieron las becas y apoyos para útiles escolares son las siguientes:

Las becas se proporcionarán durante el ciclo escolar y se exigió un mínimo de 85% de asistencias. Su monto es creciente a medida que el grado a cursar es más alto y se eleva sustancialmente a partir de la secundaria para estimular la conclusión del ciclo de educación básica. En secundaria el monto de la beca para mujeres es superior al de los hombres. El apoyo para útiles escolares difiere según el nivel educativo del estudiante.

Aunado a lo anterior se procuró que los servicios de educación básica en las escuelas donde operó el programa fueran eficientes y de calidad. Con este propósito se busca de forma paralela que existan escuelas primarias y secundarias suficientes para satisfacer la demanda y que los planteles cuenten con espacios, equipamiento y mobiliario adecuados.

Los maestros y directivos reciban capacitación y actualización adecuadas y que opere un sistema de supervisión y evaluación. Operen programas de educación inicial no escolarizada dirigida y se promuevan programas de educación para adultos.

En el componente educativo se establece un esquema de corresponsabilidad con los padres de familia, quienes jugarán un papel fundamental en el aliento a la asistencia escolar y la elevación del aprovechamiento escolar de los niños y jóvenes (PROGRESA, 1997:5).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Según él *PROGRESA*, busca superar la pobreza y la exclusión social que padecen amplios segmentos de la población, situación que resulta incompatible con la consolidación de una sociedad más democrática y la consecución de un desarrollo económico sostenido, objetivos centrales de nuestro proyecto nacional. El programa parte de un enfoque integral, continuo y de largo alcance que busca erradicar las condiciones estructurales que están en la raíz de la pobreza; para ello se plantean como objetivos centrales:

Por su parte el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación 1997 tiene un monto asignado superior a los cuatro mil 900 millones de pesos, y de este, más de cuatro mil 400 son para la inversión física presupuestaria. Se enfocó en primera instancia a educación y salud para estados y municipios, además de ser el eje fundamental del programa a describir y seguir, que según el discurso oficial, pretende combatir la pobreza extrema<sup>26</sup> y estimular la organización social, podemos decir en sentido, no estrictamente de planeación sino más bien de planificación que en el formato tiene ese sentido social de planificar y abatir la pobreza extrema<sup>27</sup> mediante una creciente organización social.

---

Mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, particularmente de los niños y de sus madres. Se busca la complementariedad de estas acciones para que se traduzcan en un mejor aprovechamiento escolar y en el abatimiento de la deserción entre niños y jóvenes.

*Brindar apoyo a la economía familiar procurando que el hogar disponga de recursos suficientes para que los hijos completen su educación básica.*

Inducir la corresponsabilidad y la participación activa de todos los miembros de la familia, especialmente de los padres, en la realización de acciones del bienestar social.

*Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones que se emprendan, para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias, sumando los esfuerzos y las iniciativas de la población en acciones complementarias que refuercen la eficacia y cobertura del Programa.*

El logro de las metas fundamentales de este programa permitirá dar un importante paso en el propósito de establecer condiciones dignas de bienestar e ingreso para las familias en condición de pobreza extrema. La dimensión de esta tarea requiere de un gran esfuerzo conjunto de sociedad y gobierno, mantener la integralidad y continuidad de las acciones y garantizar la transparencia y el uso de criterios objetivos en la selección de los beneficiarios. En PROGESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) documento elaborado a cargo de Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) México, 1997.

<sup>26</sup> En condiciones de "pobreza extrema" viven 22 millones de mexicanos y la mayoría se concentra en entidades del sureste Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz afirmó el subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Enrique del Val Blanco. Preciso que 30 millones más viven en condiciones de "pobreza", entre los que se encuentran 600 mil campesinos con parcelas de alta siniestralidad que han perdido sus cultivos y requieren de alternativas de producción.

En 1997 la Federación destino 12 mil 600 millones de pesos a los programas para combatir la pobreza, de los cuales 700 millones son entregados a Oaxaca, que ocupa el cuarto lugar en asignación de presupuesto en el plano nacional. lo anterior según información de Notimex. En "El Financiero". Viernes 7 de Noviembre 1997. Sociedad. México: 47.

<sup>27</sup> Sobre la "Pobreza Extrema" en México, así como sus conceptos y medidas, características, véase. Santiago Levy (Universidad de Boston) en «La Pobreza Extrema en México: Una Propuesta de Política». *Estudios Económicos*. El Colegio de México, vol. 6. No 1. Enero/Junio 1991:47-89. Cfr. "Pobreza y Pobreza extrema": Pobreza, de acuerdo al criterio de justicia distributiva, es la ausencia de las capacidades básicas, es decir, la carencia de esa base social que permite a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso, así como también tomar decisiones relevantes como trabajar o no trabajar, elegir quienes han de encabezar el gobierno. Desde el punto de vista filosófico; la pobreza es la incapacidad para autodeterminarse; desde el punto de vista económico, la pobreza es la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que deriven en aumentos concretos de salario real; dicho de otro forma, la definición económica de pobreza implica que ésta no es otra cosa sino la incapacidad de salir de ella: la pobreza es una enfermedad endémica. En este sentido, la base social que conforman la educación, la salud, la nutrición y la vivienda representan tanto la capacidad para autodeterminarse, como la capacidad para generar ingreso; en el sentido político, la pobreza implica la incapacidad de participar plena y libremente. En "Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social. Coordinadores. Guillermo Trejo y Claudio Jones. E.d. Cal y Arena. México 1994:11. Véase sobre "Pobreza" aspectos socio-políticos. En. Sociología. Septiembre -Diciembre. "Pobreza, condiciones de vida y Políticas

Por otra parte si comparamos lo que fue el Ramo 26 "Solidaridad y Desarrollo Regional con lo que es el Ramo 26 "Superación de la Pobreza 1997" difiere en poco tanto en su estructura como el contenido mismo. recordemos tan sólo algunos de los principales subprogramas o programas de "Solidaridad y Desarrollo Regional", *infraestructura educativa, escuela digna, niños en solidaridad, agua potable, alcantarillado, electrificación, urbanización, pavimentación, vialidades, y crédito a la palabra*. El gasto de Solidaridad efectuados en esos programas representó 67% del total ejercido en el Estado de México durante el período de 1989-1993(Sobrino y Garrocho, 1995:21).

Por su parte, el Ramo 26 "Superación de la Pobreza 1997" comprende los siguientes programas y subprogramas, sólo recalcamos el rubro de educación por ser parte del seguimiento y descripción *del PEUMA*, considerado un programa piloto justificado y demandado por los padres de familia y autoridades sobre la base del "programa Estímulos a la educación básica".

**Educación:** Estímulos a la educación básica.

*Su objetivo es apoyar en la educación primaria y contribuir a la eficiencia terminal de los niños que por su precaria situación socioeconómica son potencialmente desertores. El apoyo se otorga mediante una beca integral que incluye estímulo económico, despensa básica familiar y atención médica preventiva, curativa y rehabilitatoria.*

En el período 1995-1997 se otorgaron un total de 2.4 millones de becas y más de 24.6 millones de despensas. El 46% de las becas se asignaron en los estados de, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

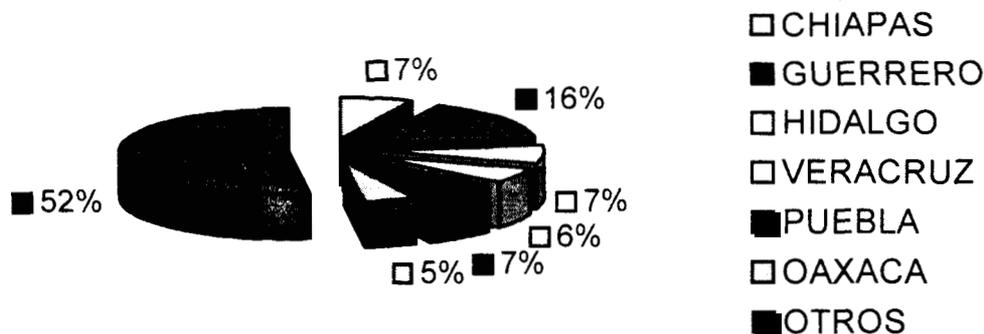
<b>Estímulos a la Educación Básica</b>	
<b>Resultados 1995-1997</b>	
Estímulos económicos mensuales	2.4 millones
Despensas	24.7 millones
Consultas Médicas	6.8 millones
Fuente. <a href="http://www.Sedesol.gob.mx/ENLACES.HTM">http://www.Sedesol.gob.mx/ENLACES.HTM</a>	

### ***Infraestructura Educativa.***

Tiene como propósito apoyar con recursos económicos a los municipios para la construcción, reconstrucción y equipamiento de escuelas y espacios educativos, con el fin de brindar a la población en edad escolar, principalmente de los niveles de educación básica de las zonas rurales y urbano populares, el acceso a este servicio educativo. En el período de 1995-1997, los gobiernos municipales y a las comunidades organizadas de los 31 estados del país, realizaron acciones de construcción y reconstrucción en 50,144 espacios educativos.

*Sociales*". Artículo de Julio Boltvinik. *La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI*. México 1995:11-39.

## INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTITUIDOS 1995-1997



Fuente. <http://www.Sedesol.gob.mx/ENLACES.HTM>

Los demás programas y subprogramas del Ramo 26 se canalizan a salud, infraestructura social básica (comprende, agua potable, alcantarillado, electrificación y urbanización), fomento a la producción y el empleo (que comprende crédito a la palabra, fondos regionales indígenas, empresas sociales, programa de empleo temporal, programa nacional con jornaleros agrícolas), infraestructura carretera (comprende caminos rurales y carreteras alimentadoras), reforestación (comprende programa nacional de reforestación "PRONARE").

Por tanto, notamos cierta similitud y continuidad de lo que fue "Solidaridad" pero con diferencias sutiles.

Este ramo, el 26 por iniciativa gubernamental reorienta sus acciones a proyectos de alcance regional y social para propiciar la generación de empleos y el mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos con mayores niveles de pobreza. De lo anterior que el programa a seguir y describir en el proceso de implementación sufre una reorientación de recursos que van del Ramo 26 hacia el Ramo 33.

Para 1998 el gasto en desarrollo social del Ramo 26 se contempla en el Programa de Empleo Temporal con la participación de tres secretarías: SCT, Sedesol y Sagar; crédito a la palabra que buscó beneficiar a más de 400 mil productores, apoya a empresas sociales que buscó consolidar más de 810, cajas solidarias, Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, Fondos Regionales Indígenas apoyando de manera prioritaria a los 19 fondos

que operan en Chiapas, Programa Nacional de Reforestación y Programa de Apoyo a grupos Específicos.

Por otra parte como ya señalamos en capítulos anteriores, el incrementar el presupuesto para el gasto social no garantiza el buen desempeño y/o éxito de un programa, aunque no hay que olvidar que es factor necesario mas no determinante, de ello cabe señalar que para 1998 se contemplo un presupuesto de 352 mil 218 millones de pesos para el gasto social que significaría 9.2% del PIB nacional. Estos recursos suponen un avance para el denominado Nuevo Federalismo 1995-2000, que tiene como propósito fundamental fortalecer la unidad nacional, a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal, para vigorizar la autonomía política de los Estados y municipios con base en las relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de *cooperación, coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Ejecutivo Federal hacia los gobiernos Estatales y especialmente, al municipio.*

Así como constituir una estrategia fundamental para generar un desarrollo económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno; pero de manera preferencial en el municipio (Abascal, "El Financiero" 1997:60). Así erróneamente, se piensa que con mayores recursos se avanza en un federalismo que requiere mayor autonomía de Estados y Municipios que requieren un manejo de los recursos a través de la *descentralización*<sup>28</sup> del gasto y la transparencia, ordenada y permanente de la transferencia del gasto social descentralizado hacia Estados y Municipios bajo este criterio surge la creación del Ramo 33 que se integra por tres fondos."

1. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica con más de 87 mil millones de pesos;
2. El Fondo de Aportaciones para los servicios de Salud con más de 10 mil millones; y
3. El Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal con más de 9 mil millones

Las aportaciones para educación se canalizaran exclusivamente a la operación de los servicios de educación básica y normal, para los servicios de salud buscaran canalizar a aquellas entidades con mayores necesidades para buscar la disminución de los rezagos históricos; para la infraestructura social municipal serán enterados mensualmente por partes iguales a los municipios a través de los Estados que, además, serán los responsables del correcto destino y aprovechamiento de los mismos, centrándose en ocho Estados: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Michoacán y Guanajuato que concentrarán cerca del 53% de estos recursos(Reforma/redacción, Noviembre/25/1997:4<sup>a</sup>).

Sin embargo, por la llamada globalización y la dependencia de la economía nacional con los mercados financieros, entre otras causas como la paridad del peso con el dólar, caída de precios del petróleo; las autoridades correspondientes encargadas de la economía

<sup>28</sup> Sobre un caso específico, teórico, conceptual y metodológico de la llamada "Descentralización" véase *Descentralización de Servicios de Salud de la Federación a los Estados y municipios*. Myriam Cardozo Brum (CIDE) En "Políticas Públicas y desarrollo municipal"(Problemas teóricos-prácticos de la gestión pública y municipal). Coordinadores. Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero, ed. El Colegio Mexiquense. México 1995:140-164.

nacional han tenido que recurrir en lo que va de 1998 a dos y un tercer recorte presupuestario del gasto social, de esto último que las condiciones de pobreza extrema se presentan con mayor agudeza en el ámbito rural y en especial, en las zonas indígenas del territorio nacional.

## 5 Formulación y aprobación del PEUMA.

En el proceso de formulación y aprobación del programa debemos recordar que las políticas públicas no necesariamente son lineales ni consecutivas, ya sea la formulación y la aprobación del programa.

En los antecedentes, rasgos y características, encontramos apreciaciones que identifican la problemática; de ello las autoridades municipales de Nezahualcóyotl en pleno de Consejo Desarrollo Social Municipal levantaron las actas correspondientes a partir de mayo hasta aproximadamente el 18 de Octubre de 1997. Partiendo de la recomendación, de usar parte del presupuesto en *asistencia social*<sup>29</sup> hecha al Consejo de Desarrollo Social Municipal por parte del COPLADE Estatal y en conjunto con la demanda comunitaria realizaron e identificaron las posibles causas y factores de la deserción y reprobación escolar en el ámbito de escuelas primarias. Obtuvieron alternativas y de ellas se optó por diseñar, planear y programar las propuestas de un programa de salud que atendiera a niños de nivel primaria, esta propuesta se hizo ante el Consejo de Desarrollo Municipal.

El Consejo de Desarrollo Social Municipal de Nezahualcóyotl esta conformado por el Presidente Municipal C. Valentín González Bautista.

Un representante del Cabildo que es el décimo primer regidor C. Miguel Alfaro Flores.

Un grupo de tres organismos municipales que son Asesores del Programa y los promotores quienes son 19 consejeros del Ramo 26, dos de ellos son vocales de control y vigilancia.

Tenemos así un equipo responsable junto con el presidente municipal y el representante de cabildo, y son:

La Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas encabezada por su Director el Arquitecto Armando Alvarez Reyes (asesor técnico y operativo; secretario técnico).

---

<sup>29</sup> Se entiende por *Asistencia Social*. "El conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad, así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, en tanto se logre un a solución satisfactoria a su situación.

Sobre la base de este concepto legal, los ayuntamientos deberán atender la problemática que en materia de Bienestar Social afronta la población del Municipio, preferentemente la que guarda una situación económica, social y cultural desfavorable, así como las que enfrenta problemas físicos, es decir, la población que sufre severas marginaciones que le impide integrarse a la vida productiva, social y política del municipio, así como la familia y la comunidad". *La Asistencia Social*. Guía Técnica 26. E.d.INAP,CEDEMUN/Gobernación. México 1997:13.

La Tesorería Municipal encabezada por la Contadora Pública Soledad Patiño Pozas, (asesor financiero).

La Contraloría Municipal encabezada por el Lic. Rafael Funes Díaz, (asesor).

La Coordinación de Estímulos a la Educación Básica encabezada por la Lic. Magdalena Vera Plata, (promotores).

19 Consejeros del Ramo 26, dos de ellos vocales de control y vigilancia, (promotores).

Estos últimos los (19 Consejeros) fueron los portavoces (dichos consejeros integraron la administración pasada, empezaron a trabajar con la nueva administración en Marzo de 1997) entre sociedad y autoridades para el programa de “*Brigadas Multidisciplinarias*”. Dicho consejo efectuó la selección y envió sus expedientes técnicos informando a la Dirección de Inversión Pública, a la Contraloría Municipal, a la Dirección de Finanzas y al Copladem que programas impulsa el Consejo Desarrollo Municipal y dentro de los cuales ubicamos el de “*Brigadas Multidisciplinarias*” con base a:

«La disponibilidad de recursos financieros del Fondo de Desarrollo Social Municipal; atención a las comunidades más pobres; prioridad de atención a obras de impacto social; consideración de la información sobre déficits de servicios básicos en las comunidades; propuestas avaladas por actas de Asambleas de cada comunidad; que las propuestas cumplan con los lineamientos estratégicos y operativos del Fondo».

Así el presupuesto en 1997 del Ramo 26 se estructura en dos fondos.

1. El Fondo de Desarrollo Social Municipal con una asignación de 65% recursos del Ramo, cuyo destino es el financiamiento de obras de atención a la pobreza con un impacto local y cuya administración depende de los municipios del país, y
2. El Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, orientado a financiar la continuación de obras en proceso, acciones prioritarias para el desarrollo de los estados, programas especiales de índole social, así como el Programa de Empleo Temporal y otros programas que influyen en la creación de puestos de ocupación, destinando para ello 35% de la asignación del Ramo. (Manual Único de Operación 1997. Ramo 26: Superación de la Pobreza. Sedesol: 5)

El Fondo de Desarrollo Social Municipal, es en primera instancia de donde se asignaron los recursos del programa *brigadas multidisciplinarias*. Este fondo se distribuyó entre las entidades federativas, de acuerdo a una fórmula basada en indicadores de pobreza. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) hizo con los Estados en el marco de los convenios de Desarrollo Social, la distribución, - entre los municipios -, de los recursos de ese Fondo con base en indicadores y metodologías similares.

Sobre el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo, es la Sedesol la responsable de su administración y la que determina la asignación de recursos presupuestales correspondientes así como la participación de los estados.

Posteriormente se elaboró el expediente técnico, que viene a ser una versión simplificada del programa en un proyecto de mecanismos, acciones, ingeniería y presupuesto de cada obra, conteniendo elementos de tipo administrativo y programático.

Su objetivo principal es orientar la ejecución de la obra, su control, seguimiento y evaluación. No puede iniciarse una obra sin tener adecuadamente formulado su expediente técnico. Su elaboración eficiente garantiza una mejor ejecución de la obra, el cumplimiento de las metas y la seguridad de suficiencia de los recursos presupuestados.

El expediente técnico además es un requisito para que se puedan aprobar o validar las obras y para que se entreguen los recursos financieros al municipio a través del Fondo Desarrollo Social Municipal. El responsable de la elaboración del Expediente Técnico es el municipio y en otros casos las instancias ejecutoras de obras del Fondo de Desarrollo Social Municipal (CFE, SCT, etc.). En caso de requerir apoyos, estos pueden ser brindados por Sedesol, Gobierno del Estado, Ingenieros contratados por los municipios.

En la aprobación del programa y por tener un costo mayor de cien mil pesos, el Consejo de Desarrollo Municipal integró la propuesta y la envió a la Coordinación General del Coplade, conjuntamente con los expedientes técnicos y las cédulas de información básica. La Coordinación General del Coplade revisó la información y aprobó, la inversión válida en el ejercicio de 1997 para el programa a seguir y describir con un presupuesto de \$597. 520.00

Cabe señalar que en los convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal signo con los gobiernos estatales en 1997, se establecieron las bases y compromisos, así como las asignaciones presupuestales que ambos órdenes de gobierno destinaron para tales efectos. Los gobiernos de los estados y de los municipios son los responsables de la correcta orientación destino y aplicación de los recursos del Ramo 26, Superación de la Pobreza, esto bajo apego del Convenio de Desarrollo Social y considerando la descentralización como estrategia fundamental.

Para la Liberación del recurso asignado a través del Ramo 26 y específicamente del Fondo de Desarrollo Social Municipal se tuvieron que conformar 20 comités de los cuales 19 son escolares y uno es el que representa a los 19; su conformación del comité municipal se hizo por designación de los comités escolares estos mismos propusieron a sus respectivos presidentes para conformar el comité municipal, que supervisa y vigila el programa, las cotizaciones de los recursos materiales, así como también informa a los comités escolares sobre su desarrollo. Cabe aclarar que los comités escolares y el municipal no reciben ninguna retribución de ninguna especie.

Todos los trabajos y programas del Ramo 26 en el municipio de Nezahualcóyotl incluyendo el programa iniciaron desde mayo aunque en los expedientes se menciona con fecha de Enero de 1997 hasta diciembre del mismo año.

La Sedesol en este tipo de programas sólo proporciona la normatividad de operación del programa (Entrevista al Décimo primer regidor Junio de 1998).

Conforme a lo dispuesto en el Convenio de Desarrollo Social, el presupuesto municipal en ciudad Neza se incrementará de manera sustancial en los siguientes rubros:

1. Infraestructura Educativa
2. Escuela Digna

3. Urbanización
4. Agua Potable y Alcantarillado
5. Electrificación
6. Vivienda Digna
7. Proyectos Productivos
8. Apoyos microempresas
9. Infraestructura Deportiva
10. Infraestructura de Salud
11. "Estímulos a la Educación Básica"
12. Caminos y Vialidades
13. Reforestación, entre otras.

Los recursos que el Gobierno Federal canaliza directamente al Municipio y que en los Criterios Generales de Política Económica y la ley de Egresos de la Federación se denominan como "Ramo 26 "Combate a la Pobreza Extrema", se encuentran integrado con las siguientes magnitudes:

1997, la cantidad de \$27,213,924

1998, la cantidad de \$30,500,000

1999, la cantidad de \$33,000,000

2000, la cantidad de \$36,000,000 (Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000:44).

Bajo estos criterios la definición del programa *brigadas multidisciplinarias* se formuló y se aprobó en sesión de cabildo dándosele lectura el viernes 16 de Enero de 1998, junto con la presentación del equipo médico que intervendrán en el programa.

Médico – Bonfilio Sanchez Huerta. (Fase de diagnosticación)

Odontólogo – José Ramón Martínez. (fase de diagnosticación y en el modulo permanente)

Psicólogo – Virginia Peralta Reyes. (fase de diagnosticación y en el modulo permanente)

Optometrista – Elvira González Cendejas. (fase de diagnosticación y en el modulo permanente)

Farmacia – Javier Colín García.(en el modulo o dispensario permanente).

De lo anterior es importante recalcar que el programa "*brigadas multidisciplinarias*" esta considerado dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal, y este junto con el ayuntamiento y sus involucrados conjuntamente son los responsables que definen las acciones para la ejecución, seguimiento y evaluación.

La Sedesol mantiene su facultad para definir los objetivos y estrategias generales de las políticas de desarrollo social y superación de la pobreza, de ello que el esquema operativo del programa "*brigadas multidisciplinarias*" lo podemos considerar como derivado de esos objetivos y estrategias generales de la Sedesol.

Por su parte, el municipio de Neza es responsable de promover y aplicar la política de desarrollo social en sus ámbitos; realizar la operación, manejo, seguimiento y evaluación del Fondo, conjuntamente con la población organizada, e impulsar y apoyar la organización y participación social. Cabe destacar que la participación social organizada es el eje

estratégico de la política de desarrollo social para la aplicación de sus programas y acciones del ayuntamiento. Dentro del marco estratégico del ramo 26 (superación de la pobreza) consideramos como las variables independientes la reprobación y la deserción escolar mientras que las variables dependientes, serian la marginación y la exclusión social.

## 6. Los actores de la implementación del PEUMA.

Para efectos del manejo de los recursos del Ramo 26 “*Superación de la Pobreza 1997*”, se tiene previstas dos figuras de organización social: el “Consejo de Desarrollo Municipal” y el “Comité Comunitario”, cuyas particularidades son:

El Consejo de Desarrollo Municipal es el órgano de planeación del Fondo para el Desarrollo Social Municipal, en el cual se decide democráticamente el destino de sus recursos. El Consejo es responsable de la promoción, selección, programación, control, seguimiento y evaluación de las acciones del Fondo.

El Consejo de Desarrollo Municipal se integra por:

- Presidente municipal, que es el presidente del Consejo
- El cabildo
- Representantes de los Comités Comunitarios de las localidades, barrios y colonias de los municipios, los cuales son electos democráticamente en asambleas comunitarias
- Un vocal de Control y Vigilancia designado por los miembros del Consejo, el cual nunca podrá ser un servidor público
- Un equipo asesor, compuesto por el tesorero municipal, el director o regidor de Obras Públicas del municipio, un representante del gobierno estatal y otro de Sedesol. Todas estas personas sólo tienen derecho a voz.

Las funciones del “*Consejo de Desarrollo Municipal*” son las siguientes:

- Efectuar la promoción de los objetivos, estrategia, programas y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal
- Promover e impulsar la organización social y la participación de la organización, en la planeación y desarrollo de los programas y acciones del Fondo
- Seleccionar las obras a realizar dentro del Fondo con base en las propuestas que hicieron las comunidades
- Apoyar la operación de Fondo y la ejecución de sus acciones
- Efectuar el control, seguimiento y evaluación del Fondo
- Promover e impulsar el desarrollo de la estrategia de contraloría social
- Apoyar la planeación del desarrollo municipal
- Impulsar y apoyar las estrategias y programas de desarrollo institucional tendientes a mejorar las capacidades técnicas de las administraciones municipales, Consejos y Comités Comunitario.

En caso de que el número de representantes de Comités Comunitarios ante el Consejo sea muy elevado y por ese hecho se dificulte una adecuada operación de ese órgano, se recomienda, a fin de tener un mejor manejo de las sesiones del Consejo, establecer una estructura intermedia de coordinación intercomunitaria (Consejo de Desarrollo Social Comunitario), el cual podría establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre los diferentes "Comités Comunitarios", para lo cual deberá tener como principales funciones:

- Ordenar y sistematizar las demandas sociales definidas por los Comités Comunitarios, para ser presentadas al Consejo de Desarrollo Municipal
- Establecer comisiones de trabajo por ámbito, a fin de dar seguimiento a las acciones definidas por los diferentes Comités
- Nombrar a los representantes ante el Consejo de Desarrollo Municipal
- Apoyar en su labor al vocal de Control y Vigilancia el Consejo de Desarrollo Municipal, a fin de hacer más eficiente la tarea de contraloría social.

El Comité Comunitario es la estructura organizativa local (cuadra, localidad, barrio, colonia, ejido, etcétera) y está constituido por los residentes de dicho espacio. Su órgano de decisión es la "asamblea comunitaria" y sus principales funciones son:

- Analizar y priorizar las necesidades y problemas locales, así como llevar a cabo el programa de acción comunitaria, es decir, las tareas y acciones a realizar por la comunidad, aún de aquellas que no requieren inversión (campañas de limpieza, reciclamiento de materiales, actividades educativas, etc.) y el programa de gestión ante el Consejo de Desarrollo Municipal
- Definir y nombrar las comisiones de trabajo, sus tareas y cronogramas de acción para cada condición de vida (salud, educación, vivienda, etc.) a atender en el de acción comunitaria y de gestión
- Nombrar de forma democrática a su representante ante el Consejo de Desarrollo Municipal o estructuras intermedias de coordinación intercomunitaria (Consejos de Desarrollo Social Comunitario)
- Definir los mecanismos de corresponsabilidad y ratificar los convenios de concertación y los mecanismos de coordinación con otras organizaciones sociales
- Ejecutar las obras, acciones y proyectos apoyados por el Fondo, cuando así lo establezca
- Realizar la vigilancia, control y seguimiento social de las obras, acciones y proyectos aprobados por el Fondo.

La existencia de estas tres figuras es una condición para la aprobación de recursos al municipio y, en esa medida, las delegaciones de Sedesol y los gobiernos estatales, apoyarán en todo momento al municipio en las actividades relacionadas con capacitación y asesoría a las comunidades en materia de organización y planeación participativa (Manual de operación único. Sedesol.1997:7-8).

## 7. Los objetivos y las estrategias del PEUMA.

Como ya señalamos los cimientos y lineamientos son, el marco jurídico y fondos del ramo 26 "Combate a la pobreza extrema" de donde el subprograma de "Estímulos a la Educación Básica" toma forma a través de lo que son las *becas Económicas* que sirven de contexto y antecedente para los objetivos y estrategias generales del PEUMA, hay que recalcar que dichos programas son independientes y aunque tienen similitudes la raíz es el Ramo 26 y el Ramo 33 que es de donde obtiene los recursos financieros el municipio de Neza a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal para la compra de materiales o contratación de los especialistas involucrados en el programa.

Daremos de manera general, sus objetivos generales y estrategias dentro del *plan de desarrollo municipal 1997-2000 de ciudad Nezahualcóyotl*.

Partiendo y entendiendo que la programación municipal es la presentación detallada de las acciones que el gobierno municipal, a través de sus unidades administrativas, pretenden llevar a cabo durante un tiempo determinado, vinculándolas a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución. Tenemos que los programas municipales son documentos de trabajo mediante los cuales se concretizan los "*objetivos*" establecidos en los planes municipales. En su contenido comprenden un conjunto ordenado e interrelacionado de actividades y metas para atender las necesidades sentidas en el municipio, ya sea en el funcionamiento administrativo, en la prestación de servicios públicos, en la realización de obras públicas o en la promoción del desarrollo económico municipal (Guía Técnica No 5. 1997:13,16)

Apelando a lo anterior y retomando el "*Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*" de *Nezahualcóyotl*; en sus partes de "Estructura Territorial y Bienestar Social. Administración y Gestión del Gobierno Municipal". El gobierno Municipal manifiesta su aspiración prioritaria por incorporar al grueso de la población al goce y disfrute de los derechos sociales y las condiciones mínimas de bienestar que dignifiquen la vida y las relaciones sociales. Entre los objetivos generales destacan:

- 3.2 Mejorar la calidad de los servicios de Educación y Salud, con una participación amplia y decidida de todos los sectores y organizaciones productivas sociales
- 3.3 Ofrecer servicios públicos eficientes mediante la rehabilitación y modernización de la infraestructura y de las instalaciones existente, ampliando su cobertura hacia los sectores más vulnerables de la población
- 3.4 Incrementar el bienestar social de la población, sobre todo de los "*Niños*", las mujeres y los ancianos pertenecientes a familias de escasos recursos (Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000:48).

## Estrategias de la Estructura Territorial y Bienestar Social.

- Vincular intersectorialmente los Planes y Programas de Trabajo.
- Incorporar a la comunidad científica en las tareas de gobierno.
- Integrar los Programas Ordinarios y Extraordinarios del Gobierno Federal y Ejecutivo Estatal que correspondan con los "Objetivos" planteados

### Objetivos generales de la Administración y Gestión del Gobierno Municipal.

La administración de Nezahualcóyotl se fortalecerá con esta sistematización de las realidades municipales consagradas en este Plan, planteamos los lineamientos necesarios para la instrumentación de una gestión de gobierno exitosa en la atención de la ciudadanía.

Entre los objetivos generales destacan:

4.1 -Lograr la eficacia, eficiencia y relevancia del desempeño del personal técnico y administrativo del H. Ayuntamiento, a fin de facilitar y contribuir al logro de los fines programados instrumentados por el Gobierno Municipal.

4.2.- Generar un impacto social más amplio de los Planes y Programas de Trabajo del Municipio mediante el incremento de sus humanos, materiales y financieros, con recursos provenientes de los Gobiernos Federal y Estatal así como de la iniciativa privada

### Objetivos Particulares de la Administración y gestión del Gobierno Municipal.

4.1.1 Capacitar y actualizar profesionalmente a los Trabajadores Técnicos y Administrativos del H. Ayuntamiento.

4.1.2. Definir los perfiles profesionales necesarios por cada puesto de trabajo.

4.1.3.- Reubicar a la planta laboral en sus puestos de trabajo acordes con sus conocimientos, habilidades y destrezas.

4.1.4.- Actualizar los manuales de organización y métodos de trabajo que permitan una estrecha coordinación entre los distintos niveles de decisión.

4.1.5.- Establecer un Sistema Devaluación y Seguimiento sencillo y democrático que permite detectar desviaciones, fortalecer aciertos y tomar decisiones oportunas.

4.1.6.- Mantener una permanente comunicación con los distintos niveles de gobierno para analizar la canalización de los recursos suficientes que nos permitan operar con éxito los Planes y Programas de trabajo.

4.1.7- Promover, a través de una adecuada política de comunicación social, las obras más importantes del gobierno que permitan fortalecer una imagen de trabajo eficiente y relevante.

4.1.8.- Ofrecer a la iniciativa privada e instituciones de Asistencia Social Filantrópicas, tanto nacionales como internacionales, los planes y programas de trabajo que requieran de la incorporación adicional de recursos humanos, materiales y financieros.

Estrategias de la Administración y Gestión del Gobierno Municipal

- Vincular las acciones del gobierno municipal con las Universidades Públicas y Privada, así como el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).
- Reforzar la dirección de planeación con un grupo de asesores especialistas en Planeación y Programación de Acciones Estratégicas Económicas y de Prospectiva Política de Gobierno.
- Mejorar el desempeño de la Dirección de Comunicación Social.
- Asistir a los foros y tribunas necesarias para promover el desarrollo de la obra gubernamental.

## **8. Justificación, objetivos, metas y periodo de ejecución del PEUMA.**

Los objetivos específicos del programa tienen sustento en los diversos procesos de descentralización, cuya naturaleza trasciende la esfera meramente administrativa para incidir en una redistribución del poder público, tarea que esta considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas y en especial al municipio. Se trata de una descentralización que en su expresión vertical busca tocar el equilibrio de los ordenes de gobierno estatal y municipal a través de lo que consideramos la vinculación mixta entre gobernantes y gobernados o autoridades y ciudadanos organizados o sociedad en general.

El subprograma «brigadas multidisciplinarias» lo ubicamos inmerso en el proceso de descentralización de la administración pública federal hacia los gobiernos estatales y municipales y en atención en lo dispuesto en el Plan nacional de desarrollo PND.

La descentralización de la administración pública implica la transferencia de aquéllos atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales que para nuestro caso es la Sedesol, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos municipales buscando que se permita una participación más directa de la población o demandantes en la toma de decisiones de la gestión pública desde el nivel municipal, estatal y federal.

Los objetivos específicos del PEUMA tienen vinculación con los principios de una asignación óptima, eficiente y equitativa, elementos del marco rector para alcanzar los propósitos de la descentralización, en un contexto de relaciones gubernamentales *caracterizado por la cooperación y coordinación*, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite que en muchos ámbitos públicos, haya respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos y en este caso del programa «brigadas multidisciplinarias».

En este sentido, se cita la justificación, objetivo-descripción, y metas del programa a seguir y describir en el proceso de implementación.

Bajo el expediente técnico (ejercicio 1997), por el gobierno del Estado de México, la Secretaría de Finanzas y Planeación, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, Dirección General de Inversión Pública, así como, el Convenio de Desarrollo Social, Programa Superación de la Pobreza o también conocido como Combate a la Pobreza Extrema y del Fondo de Desarrollo Social Municipal. Tenemos que el programa «brigadas multidisciplinarias» es formulado por el municipio de Nezahualcóyotl en sesión de cabildo y aprobado por el ayuntamiento donde el nombre de la obra o acción es “*Equipamiento de unidades móviles en apoyo a las brigadas multidisciplinarias de atención a niños con problemas físicos y psicológicos (PEUMA)*”, que pertenece al subprograma Equipamiento de Unidades Médicas Rurales y que se ubica en la región con clave 03. Dicho programa toma los lineamientos de ejecución y operación así como de recursos de asignación del manual único de operación 1997. Ramo 26: Superación de la Pobreza del cuál el municipio es quién administra la gestión del tipo de obra que se considera como nueva.

#### LA JUSTIFICACIÓN:

Radica, en la incidencia y prevalencia de determinados padecimientos entre al población infantil se refleja en el bajo rendimiento escolar que presentan los alumnos de diversas escuelas en los diferentes grados y niveles, situación que provoca una frecuente distracción de los educandos que se manifiesta en mayores casos de hiperactividad, ansiedad, reprobación y expulsión de los mismos.

#### EL OBJETIVO ESPECÍFICO Y DESCRIPCIÓN:

Es atacar y prevenir enfermedades a través, de campañas de atención y atención de “Brigadas Multidisciplinarias (BM)” de médicos especialistas con el equipamiento necesario para atender en la escuela a niños con problemas físicos y psicológicos, así como mantener una reserva permanente de medicamentos.

#### LAS METAS:

Son una unidad móvil con el equipamiento necesario que pretende beneficiar 1000 niños de 19 escuelas primarias de la zona sur de Nezahualcóyotl donde existe mayor grado de Marginación y Pobreza Extrema.

#### PERIODO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA:

Desde su identificación, formulación, toma de decisiones, aprobación, Implementación, asignación de recursos desde el ámbito federal y estatal va del 31 de diciembre de 1996 al 31 de diciembre de 1997. Teniendo como fecha de inicio el 30 de octubre de 1997 y como fecha de posible terminación el 31 de diciembre de 1997. Cabe recalcar, que la instancia ejecutora es el ayuntamiento cuya fecha de inicio del PEUMA en el ámbito municipal de Nezahualcóyotl es a partir del 16 de Enero 1998, período en que hasta el 26 de Enero de 1998 se conformaron los 19 comités escolares bajo criterios tales como, si las colonias y escuelas primarias cuentan con servicios de “agua potable, drenaje, electrificación, pavimentación, centro de salud, alumbrado público, y urbanización”, todas cuentan con los servicios citados. El Programa es permanente y no tiene fecha de terminación pues se

pretende dure igual que la gestión de 1997-2000. Dependerá de otros factores si hay continuidad o no de dicho programa al termino de ésta gestión.

## 9. La estructura financiera: Asignación y distribución de recursos por área.

Como ya señalamos la estructura financiera del programa “*brigadas multidisciplinarias*” parte del “Ramo 26, superación de la pobreza” el cual constados de dos fondos:

- 1) Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM).
- 2) Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo (FDRyE).

El Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). Representa el 65% de los recursos del ramo y está enfocado el financiamiento de obras de atención a la pobreza con un impacto social. El fondo es administrado por los municipios.

El fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo (FDRyE). Representa un 35% de los recursos del ramo. Esta orientado a financiar obras prioritarias de alcance regional, programas especiales de índole social así como programas que inciden en la creación de puestos de trabajo.

Tenemos que el “*objetivo del ramo 26 superación de la pobreza*”, es coadyuvar a mejorar las condiciones de Bienestar de la población más pobre y de ello que se busque una mayor integralidad, eficiencia e impacto de los recursos y acciones del ramo, orientando las inversiones sólo a rubros que atienden las necesidades básicas de los grupos más pobres. Bajo estos y otros criterios expuestos se busca el Desarrollo Social a través de las Políticas Públicas municipales, buscándose transferir gradualmente recursos crecientes en términos reales para la superación d la pobreza; además se pretende transferir las funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los siguientes programas realizados con “*recursos*” federales:

Suministro de agua potable; alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares, comunidades rurales y mejoramiento de vivienda; construcción y conservación de infraestructura educativa, “*Apoyo a la eficiencia educativa terminal en educación primaria*”; instalaciones deportivas menores; “*infraestructura de salud*”; “*alimentación y nutrición*”; caminos rurales; proyectos productivos para los grupos marginados y acciones de apoyo al cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad; así como acciones de apoyo al mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa del os municipios.

Para la asignación y distribución de los recursos con que contó el PEUMA sumo un total de quinientos noventa y siete mil quinientos veinte pesos (\$597,520.00) de los cuales el Gobierno Federal contribuyo con cuatrocientos cuarenta y ocho mil ciento cuarenta pesos (448,140.00) y el Gobierno del Estado de México aporta ciento cuarenta y nueve mil trescientos ochenta pesos (149,380.00).

Dichos recursos siguieron los lineamientos y normas generales del Fondo de Desarrollo Municipal pasando por el “*Consejo de Desarrollo Municipal*” quien determinó el tratamiento del PEUMA”.

El gobierno del Estado de México comunicó al municipio de Neza y al Consejo de Desarrollo Municipal, el costo máximo del programa a realizar dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal. El Costo máximo de una obra financiada con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, lo determina el Gobierno del Estado de México, con base en el techo financiero asignados a cada municipio, según especifica el artículo 57 del Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1996.

Los recursos se asignaron y distribuyeron con base a las acciones a efectuar, considerando el concepto de la compra de equipo, unidad, cantidad, precio unitario y costo. Tenemos así que el presupuesto en "recursos materiales" del programa cuyo nombre de la obra es "*Equipamiento de unidades móviles en apoyo a las Brigadas Multidisciplinarias de atención a niños con problemas físicos y psicológicos*" (PEUMA), es el siguiente:

**RECURSOS MATERIALES****SUBTOTAL 1: \$84,300.00**

<b>CONCEPTO</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>P.U.</b>	<b>COSTO</b>
<u>Equipo Optométrico</u>				
Armazón de prueba	Armazón	2	1,304.5	2,609.00
Caja de prueba	Caja	2	6,596.5	13,913.00
Retinoscopio	Unidad	2	3,478.25	6,956.5
<u>Unidad Dental</u>	Unidad	1	13,652	13,652.00
Accesorios p/compensador de 2 cabezas (filtros de aire, aceite y agua)	Pieza	Varios	3,043.5	3,043.5
<u>Equipo Dental</u>				
Esterilizador de calor seco	Pieza	1	3,478.2	3,478.2
Aparato de rayos "X"	Pieza	1	14,782.2	14,782.2
Pieza de alta	Pieza	1	1,304.3	1,304.3
Pieza de baja	Pieza	1	826	826.00
Negatoscopio	Pieza	1	1,739	1,739.00
<u>Instrumento Dental</u>				
Fórceps	Pieza	1	2,956	2,956.00
Elevadores	Pieza	1	2,956	2,956.00
Básicos (espejo, explorador, excavador, y piezas de curación)	Unidad	Varios	3,478.2	3,478.20
<u>Medicina General</u>	Unidad	1	130.43	130.43
Baumanómetro de columna de mercurio	Unidad	1	1,478.2	1,478.2
Estuche de diagnóstico completo				

Fuente "Expediente Técnico (ejercicio 1997)". Ramo XXVI.- Superación de la Pobreza. Propuesta de inversión del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl: P. 4ª.

<b>RECURSOS MATERIALES</b>	<b>SUBTOTAL 2: \$41,830.00</b>
----------------------------	--------------------------------

CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	P.U.	COSTO
<u>MEDICO GENERAL:</u>				
Estetoscopio	Pieza	1	60.86	60.86
Báscula de piso	Pieza	1	69.56	69.56
Estadímiento o tallímetro	Pieza	1	8.69	8.69
Abatelenguas	Paquete	200	3.47	695.6
Pedrigrafía (bolsa de esponjas)	Bolsa	1	34.78	34.78
<u>OTORRINOLARINGOLOGO:</u>				
Otoscopio	Pieza	1	1,304.3	1,304.34
(estuche de diagnóstico)			4	
Cotonetes	Pieza	4,000	0.43	1,739.13
<u>OPTOMETRISTA:</u>				
Retinoscopio	Pieza	1		3,043.47
Cartilla de pruebas	Pieza	1	3,043.4	26.00
Caja de pruebas Chica	Pieza	1	7	3,913.04
			26.00	
			3,913.0	
			4	
<u>PSICOLOGO:</u>				
Hojas blancas tamaño carta	Paquete	40		3,478.26
paquete de 500 hojas				
Pliegos de papel manila	Pieza	100		217.39
Folders tamaño carta paquete de 100	Paquete	20	86.95	1,739.13
Proyector de diapositivas	Pieza	1	2.17	1,652.17
Paquetes educativos de diapositivas	Paquete	10	86.25	434.78
Pliegos papel cartulina	Pieza	100	1,652.1	130.43
			7	
			43.47	
<u>ODONTÓLOGO:</u>				
Tabletas reveladoras	Pieza	3,000	1.30	260.86
Frascos de Flúor en gel	Pieza	130		3,391.30
Algodón	Kg	10		260.86
Cucharillas porta gel (juegos de 2)	Juego	300		2,608.69
Cepillos de dientes tamaño infantil	Pieza	3,000	.086	2,086.95
			26.08	
Vasos de plástico chico	Pieza	3,000	26.08	521.73

Benzol	Galón	10	8.695	434.78
Cubre bocas	Paquete	50	.69	434.78
			0.17	
			43.47	
			8.69	
CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	P.U.	COSTO
Detergente en polvo	Kg	10	7.82	78.26
Hojas rotafolio p/plásticas preventivas	Pieza	20	43.47	869.56
Tipodontes macromodelos	Pieza	20	43.47	869.56
Abatelenguas	Pieza	3,000	0.43	1,304.34
Toallas de papel estraza p/mano	Pieza	3,000	0.086	260.86
Glutaraldehido	Galón	5	69.56	347.82
Cloro	Galón	5	60.86	304.34
Guantes de plástico (juegos de 1 par)	Juego	3,000	1.30	3,913.04

Fuente "Expediente Técnico (ejercicio 1997)". Ramo XXVI.- Superación de la Pobreza. Propuesta de Inversión del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl: 4b-4c.

**RECURSOS MATERIALES****SUBTOTAL 3:\$12,870.00**

CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	P.U.	COSTO
<b>PARA FARMACIAS:</b>				
Anaqueles (fondo 30 cm., ancho altura 2.10m)	Pieza	60	86.95	5,217.39
Vitrina mostrador (3m x 3m)	Pieza	1	1,565.21	1,565.21
Caja registradora	Pieza	1	1,304.34	1,304.34
Escritorio metálico ejecutivo	Pieza	1	869.56	869.56
Máquina de escribir tipo secretarial	Pieza	1	434.78	434.78
Sumadora eléctrica	Pieza	1	521.73	521.73
Sillas	Pieza	3	104.34	313.04
Archivero con 2 gavetas	Pieza	1	260.86	260.86
Mueble porta caja	Pieza	1	704.34	704.34

Fuente "Expediente Técnico (ejercicio 1997)". Ramo XXVI.- Superación de la Pobreza. Propuesta de Inversión del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl: 4c.

<b>RECURSOS MATERIALES</b>	<b>SUBTOTAL 4: \$161,000.00</b>
----------------------------	---------------------------------

CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	P.U.	COSTO
Medicamentos	lote	1	161,000.00	161,000.00
SUBTOTAL 1+SUBTOTAL 2+SUBTOTAL 3+SUBTOTAL 4= TOTAL.				
(84,300.00)+(41,830.00)+(12,870.00)+(161,000.00)= 300,000.00				
Fuente "Expediente Técnico (ejercicio 1997)". Ramo XXVI.- Superación de la Pobreza. Propuesta de Inversión del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl: 4c.				

El recurso destinado para el dispensario médico fue de doscientos noventa y siete mil quinientos veinte pesos (\$297,520.00) que se ocupó en rehabilitar un local donde anteriormente fueron oficinas de la coordinación regional de la Sedesol.

Se instaló la miniclínica o dispensario médico que cuenta con un consultorio médico general, consultorio psicológico, consultorio optométrico, consultorio dental, y una farmacia de donde la consulta no se cobra sino más bien hay un costo de recuperación simbólico y por debajo del costo real de las medicinas para seguir abasteciendo a la farmacia. Dicho dispensario médico o miniclínica, o módulo se inauguró en el marco de la 3er Reunión Estatal de Municipios Saludables efectuada el 5 de Junio de 1998.

## 10. Conformación y organización de los Comités Escolares y el Comité Municipal.

Los criterios de conformación de los "comités escolares" y del "comité municipal que representa a las 19 escuelas primarias" obedecen a las facultades y obligaciones que se han concedido a las autoridades municipales, en la promoción del *bienestar social*, en apoyo de la familia y de la comunidad, en fomentar la "educación para la integración social", "impulsar el sano crecimiento de los niños a través de una buena salud y alimentación".

Bajo estos criterios se recurre a las "formas de organización de los sistemas municipales"; que para el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de las funciones en materia de asistencia social, el "ayuntamiento"<sup>30</sup>, como autoridad máxima del municipio, deberá crear por acuerdo de "cabildo"<sup>31</sup> o decreto del Congreso del estado, según

<sup>30</sup> El ayuntamiento entendido como el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos por la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla la posibilidad de modificar el período constitucional, previa autorización del H. Congreso de la Unión. El ayuntamiento se integra por, el presidente municipal; los síndicos; y los regidores. Guía Técnica No 3. México 1997: 53.

<sup>31</sup> Dentro de la organización del ayuntamiento ubicamos la organización del "Cabildo" que es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades. El "Cabildo" funciona a través de "Sesiones" y "Comisiones".

Las "Sesiones" son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

corresponda, la unidad u órgano administrativo responsable de instrumentar y ejecutar los programas asistenciales.

La naturaleza de la figura jurídica y la estructura administrativa que se adopte para ellos estará en función de la capacidad técnica y financiera del municipio. Bajo esta perspectiva los ayuntamientos podrán optar por crear y operar las siguientes figuras:

1. "Unidad administrativa":

Corresponde a una delegación de funciones a través de la cual el ayuntamiento confiere sus responsabilidades en materia de asistencia social a un subalterno para que las lleve a efecto.

Como unidad administrativa municipal, *el sistema requiere de la autorización del presidente municipal para llevar a cabo las acciones y programas de asistencia social en el municipio*. Entre sus principales características se encuentran las siguientes: Se crea por acuerdo de cabildo; se le confiere funciones y obligaciones, sin transferirle la facultad de decisión; forma parte de la organización administrativa dependiente del ayuntamiento; se le asigna personal y recursos.

Como Unidad Administrativa, cuenta con un presidente, secretario, tesorero y vocales. *Presidencia*. Recaerá en el presidente municipal, pudiendo delegar esta función en su esposa o alguna otra persona, *cuya responsabilidad será coordinar las actividades del sistema*.

*Secretario*. Deberá ser designado por la presidencia del sistema y será responsable de llevar los registros de todas las actividades que se realicen, así como levantar las actas de las reuniones y el control de la correspondencia.

- 
- Las sesiones "ordinarias" se celebran mensualmente para que los miembros del ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, o de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del estado.
  - Las sesiones "extraordinarias" se realizan cuando lo solicita el presidente municipal o a petición de la mayoría de los regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.
  - Las sesiones "públicas" son las que se realizan generalmente, en forma ordinaria y periódica.
  - Las sesiones "privadas" se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva para el ayuntamiento.
  - Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildo. Cuando las sesiones se realicen en otros recintos como son cines, teatros o parque públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial.
  - Para que las sesiones de cabildo tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el presidente municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate.
  - Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho a voto.

Las "Comisiones" tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos Guía Técnica No 3. México 1997:57.

*Tesorero.* Deberá ser designado por la presidencia del sistema y será responsable de llevar los registros de los ingresos y egresos económicos, así como de proponer y promover actividades que permitan incrementar los recursos del mismo.

*Vocales.* Los vocales del sistema serán los representantes de cada uno de los subsistemas municipales que se formen en las comunidades, tanto urbanas como rurales.

## 2. “Órgano desconcentrado”:

La desconcentración implica transferencia de funciones a cargo de un órgano central del ayuntamiento a órganos o funcionarios distribuidos en las diversas comunidades del municipio, los cuales dependen de la autoridad municipal que les transfirió dichas funciones. El sistema como órgano desconcentrado se crea mediante acuerdo de cabildo, dependiendo jerárquicamente de un órgano administrativo del ayuntamiento y cuenta con una estructura orgánica propia.

La desconcentración, en este caso, tiene como propósito tener un mayor acercamiento entre la administración pública la ciudadanía, a efecto de proporcionar bienes o servicios de manera eficiente y eficaz. Sus principales características son:

Se crea por acuerdo de cabildo; se le confiere ciertas funciones de autoridad; cuenta con una estructura orgánica propia; forma parte de la estructura de la administración pública municipal y está jerárquicamente subordinado a un órgano administrativo, se le transfieren recursos y apoyos administrativos.

Como Órgano Desconcentrado. Se integra por un patronato o junta de gobierno, la presidencia del patronato y la dirección general.

Patronato o Junta de Gobierno. Es la máxima autoridad del sistema y se integra por un presidente, que será designado por el presidente municipal; vocales, que serán el secretario y el tesorero del ayuntamiento y un representante del cuerpo de regidores; un representante del sector salud en el municipio; un representante de la iniciativa privada y uno del sector social. Los miembros del patronato no reciben retribuciones.

El patronato está facultado para dictar las normas generales para la “*planeación y ejecución*” de los servicios; ejercer la vigilancia adecuada del patrimonio del organismo, aprobar el reglamento interior, la organización del sistema y los manuales de procedimientos y servicios públicos; conocer y aprobar los convenios que se celebren con el sistema estatal, dependencias y entidades públicas; apoyar las actividades del sistema y contribuir a la obtención de recursos que incrementen el patrimonio del mismo.

## 3. “Órgano descentralizado”:

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se crean organismos independientes con personalidad jurídica, administración de recursos propios, con objeto de cumplir una función específica o de actuar en un territorio determinado, es decir, por región o por servicio.

Las características esenciales de la “*descentralización*” son su “*autonomía financiera y su autonomía jurídica*”, pero no por ello se desligan de la orientación gubernamental.

Como organismos descentralizados, los sistemas son creados por decreto del poder ejecutivo o bien por ley expedida por el Congreso local a iniciativa del ayuntamiento, de acuerdo con el régimen jurídico de cada estado, están dotados de personalidad jurídica y

patrimonio propios para la prestación de servicios de asistencia social. Se caracterizan por lo siguiente:

Se crean por decreto del ejecutivo o ley del Congreso Local a iniciativa del ayuntamiento; es un órgano independiente de la estructura administrativa del ayuntamiento; cuenta con personalidad jurídica, administración y patrimonio propios, goza de autonomía respecto de la administración municipal.

Como Órgano Descentralizado.

La Presidencia. Será la responsable de vigilar que los acuerdos del patronato se cumplan fielmente, rendir anualmente el informe general y los parciales de las actividades del sistema y presentar los informes al sistema estatal y al ayuntamiento.

La Dirección General. El director del sistema será designado y removido libremente por el presidente municipal, tiene entre sus atribuciones: *ejecutar* acuerdos del patronato, presentar al patronato par su estudio y aprobación los planes del trabajo, presupuesto de egresos, informes de actividades y estados financieros; proponer al patronato la designación y remoción de los funcionarios del sistema; hacer los nombramientos del personal y llevar las relaciones laborales; *planear, dirigir y controlar su funcionamiento*; celebrar los convenios, contratos y actos jurídicos que se requieran para su buen funcionamiento y actuar como apoderado del mismo con facultades de administración para pleitos y cobranzas (Guía Técnica 26, 1997.372-375).

El ayuntamiento requiere de los citados órganos administrativos y de los cuales los "comités escolares" y el "comité municipal" del programa tiene características similares, de la forma de organización denominada "Unidad Administrativa" pero con sus matices respectivos.

En las 19 escuelas se conformaron comités bajo los criterios de organización siguiente.

En junta previa padres de familia estuvieron de acuerdo con las intenciones del programa pero cuando se trato de participar en él se mostró apatía por parte de los beneficiarios indirectamente (padres de familia o tutores de los niños), después de la insistencia de autoridades y funcionarios del ayuntamiento y por la vía de la designación entre los propios asistentes en cada escuela se conformaron los comités escolares entre el periodo del 19/01/98 al 23/01/98; sólo en algunas escuelas los padres de familia se ofrecieron a integrar de manera voluntaria parte del comité escolar.

Así los "Comités Escolares" y el "Comité Municipal" del PEUMA se conforman por 19 comités comunitarios de 7 integrantes y un comité municipal quien participa en la cotización y adquisición del equipo médico:

Un Presidente. Cuya función y responsabilidad principal será coadyuvar junto con las autoridades del ayuntamiento a las actividades del programa.

Un Secretario. Será responsable de llevar los registros de todas las actividades que se realicen, así como levantar las actas de las reuniones y el control de la correspondencia relacionada con el programa.

Un Tesorero. Será responsable de llevar los registros de los ingresos y egresos económicos, es decir sólo supervisara, en que, y como se gasta el recurso asignado del programa.

Vocal Coordinador y Representante Vocal. Será responsable de articular el seguimiento del programa en términos generales, y en caso de la inasistencia del Presidente, secretario, y tesorero funge y sustituye temporalmente dicha ausencia.

Primer Vocal. Supervisa que las funciones tanto del presidente, secretario, y tesorero se apeguen a lo acordado, además coadyuva en las diversas funciones del programa y puede remplazar temporalmente al coordinador y representante vocal.

Segundo Vocal. Tiene las mismas funciones que el primer vocal sólo que en caso de inasistencia puede remplazar al primer vocal.

Tercer Vocal. Tiene las mismas funciones que el segundo vocal sólo que en caso de inasistencia puede remplazar al segundo vocal. Es decir las principales funciones de los vocales son verificar el cumplimiento de normas y acuerdos establecidos; informar a la comunidad o padres de familia en general sobre la evolución y manejo de los recursos; *supervisar la ejecución de las obras y acciones, así como cantidad y calidad de los materiales utilizados.*

Así el comité comunitario ejerce "*control social*"<sup>32</sup>, tiene por objeto contribuir al buen desempeño de programa, tanto en lo administrativo, físico y financieramente. El comité estará integrado por la asamblea general y un órgano ejecutivo. El órgano ejecutivo del comité contará con un presidente, un secretario, un tesorero, tres vocales ordinarios y un vocal de control y vigilancia. Las decisiones del comité comunitario se tomarán por votación de la mayoría de los integrantes de la asamblea general; el órgano ejecutivo del comité tendrá como asesores a representantes del gobierno federal, estatal y municipal y a los cc. Representantes del Consejo de Desarrollo Municipal.

El presidente del comité tendrá la representación de la asamblea general ante toda clase de autoridades, organismos, personas físicas, morales, siempre que sea necesario para el cumplimiento de los compromisos del comité. El secretario tendrá a su cargo el archivo de la documentación correspondiente, así como contestar y recibir toda clase de correspondencia. El tesorero estará al tanto del recurso destinado al proyecto. Los vocales se encargaran de llevar a cabo tareas de promoción difusión, organización y vigilancia del proyecto. Es responsabilidad del vocal de control y vigilancia la transparencia de las acciones que desarrolle el comité. La asamblea general es la máxima autoridad del comité para convocar a asambleas, se requiere la solicitud de diez o más miembros, o a juicio del órgano ejecutivo, cuando existan puntos importantes a tratar, siendo necesario que asistan los miembros de la asamblea; las decisiones de la asamblea se tomarán por mayoría de votos.

Las actas de cada asamblea serán firmadas por los miembros del comité comunitario o escolar y por los asistentes. La obligación del comité comunitario o escolar es dar cuenta mensualmente a la asamblea general del movimiento de fondos y de las gestiones de avance

---

<sup>32</sup> El control social se refiere a una práctica de la vida comunitaria, manifestada en "*acciones de control y vigilancia*" que son realizadas de manera natural por los grupos humanos. Cuando uno o varios individuos asumen un compromiso, responsabilidad u objetivo común, cuyos resultados afectan directa o indirectamente al grupo, existe una tendencia espontánea o instintiva a constatar si la actividad en cuestión se desarrolla de manera correcta o si los resultados corresponden con lo planeado. "*Guía Técnica 28*"CEDEMUN/Gobernación. México, 1997:39-40.

entorno a las obras y acciones. (Acta Constitutiva de Comité Escolar o Comunitario, 1998:1-2).

Por otra parte, entre los motivos y características se les explico a grandes rasgos los beneficios del programa "*brigadas multidisciplinarias*" tanto a padres de familia o tutores como a los maestros y directores de las escuelas (cabe señalar que en las escuelas no operan otros programas como el de "*estímulos a Educación Básica*", "*despensas alimenticias*", "*desayunos escolares*" y "*becas económicas*", que iniciaron en 1997; de ello se trato que minimamente todas las escuelas públicas del municipio a nivel primaria, que son alrededor de 350 se beneficiaran con algún programa de estos), destacando un calendario en el que tanto funcionarios como autoridades municipales junto con el equipo medico y especialistas operan en el programa a través del diagnostico-preventivo-curativo y rehabilitatorio de los niños con problemas físicos y psicológicos.

La función principal de los comités escolares es la de informar en cada escuela la evolución y desarrollo del programa y dar a conocer a los demás padres de familia interesados como sus hijos pueden ser beneficiarios del programa.

Para que un niño de estas 19 escuelas pueda ser tomado en cuenta en el programa supone:

- En primera instancia y por medio de un estudio socioeconómico refleja si el niño es de *Bajos Recursos Económicos*.
- De acuerdo con su expediente escolar y por seguimiento del profesor, *si el niño muestra una tendencia reprobatoria y de ir mal en la escuela, esta propenso y es potencialmente un desertor*.
- Tanto profesores como padres de familia muchas veces pueden o no detectar que el alumno o hijo pueden padecer algunos *problemas psicológicos o físicos y que por diversos factores sean económicos, sociales etc.*, no se les da la atención requerida; así se pretende conjuntamente detectar a los niños con dichos padecimientos.
- Con el consenso de los padres de familia, se pretende que si los niños propuestos cubren o se encuentran en las situaciones descritas sean beneficiarios del programa, ya que se busca atender el índice de reprobación y deserción escolar a través de la canalización y rehabilitación de aquellos niños con dichos problemas.

Con lo anterior y bajo propuesta de los *profesores y los comités escolares*, el equipo del programa atienden y dan consultas directamente en cada una de las escuelas para diagnosticar y detectar problemas físicos y psicológicos en cada una de las 19 escuelas, posteriormente si el niño requiere atención médica, psicológica, odontológica, optométrico y medicamentos del cuadro básico se le da una cita en la miniclínica de brigadas multidisciplinarias y en caso de no poderse atender en la miniclínica será canalizado a una institución especializada, donde se busca la total rehabilitación del niño.

Los servicios en la miniclínica o dispensario médico, tienen un costo de recuperación simbólico, sólo en los materiales y medicamentos usados directamente en los niños

atendidos; la consulta no tiene costo; ejemplo, en una consulta odontológica el costo de recuperación de una amalgama es de \$30.00; si el niño requiere de medicamentos solo se cubre un porcentaje mínimo del costo real. Con ello se pretende reinvertir en los materiales usados para beneficiar a otros niños, que aunque no fueron propuestos por los comités escolares y profesores pueden ser beneficiarios del programa si cubre los requisitos ya mencionados, y acudiendo directamente a la miniclínica para un diagnóstico y posteriormente su atención si es necesaria.

Tenemos en la miniclínica, un equipo conformado por los siguientes especialistas:

Médico.- Bonfilio Sánchez Huerta.

Odontólogo.- José Ramón Martínez

Psicólogo.- Virginia Peralta Reyes

Optometrista.- Elvira González Cendejas

Farmacia.- Javier Colín García

Estos son los responsables directos de diagnosticar y valorar que los niños de las 19 escuelas sean beneficiarios del programa. En la parte de gestión y administración ubicamos los siguientes funcionarios y autoridades municipales.

De la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, encabezada por C. Armando Alvarez Reyes. Responsables del programa. Los C.C. Pedro, Luz María y Armando.

De la 11ª Regiduría el C. Miguel Alfaro Flores y sus asistentes Héctor , Gloria y Miguel.

Del Consejo Desarrollo Municipal, Los CC. Meynardo, Carmen, Juana y Sra. Teresa Ruiz.

De la Contraloría del C. Rafael Funes Díaz.

De la Coordinación Estímulos a la Educación Básica la C. Magdalena Vera Plata.

Los encargados de la vigilancia y seguimiento del programa en el ámbito social corresponden tanto a los *comités escolares* y en especial al *comité municipal* conformado por:

Presidente: José Vargas Arroyo

Secretario: Martha Patricia Montero de Vega

Tesorero: Teresa Mendoza de Morales

Vocal Coordinador y Representante Vocal: Nelly Díaz Jiménez

Primer Vocal: Martha García Can

Segundo Vocal: Elena Tapia Hernández

Tercer Vocal: Clara Rosa García.

Estos son los principales actores involucrados en el programa, y se encuentran interrelacionados en el seguimiento y descripción del proyecto, sus funciones y rasgos los ubicamos anteriormente.

La zona de cobertura donde se llevó a cabo el programa representa la marginación y pobreza existente en la zona centro-oriente del municipio de ahí que sea la muestra del programa piloto. Según versiones de los responsables administrativos del programa, por ser piloto y por el cambio de asignación de recursos del Ramo 26 al Ramo 33, la terminación del programa en el ámbito municipal aún no se especifica esto por ser permanente el programa.

El siguiente cuadro nos aporta más elementos y refleja la cantidad de propuestas de cobertura, aunque constatamos que varía la cantidad de niños atendidos, pues a pesar de que se propusieron a bastantes; en la fase de diagnóstico hubo gran interés y se cubrió mayoritariamente todas las propuestas, pero cuando se les citó a la miniclínica para la atención nos dimos cuenta que la afluencia era pobre y con gran desinterés por parte de los beneficiarios del programa; sin embargo notamos un fenómeno que durante el ciclo escolar vigente no hubo gran afluencia pero al término de éste hay un incremento muy considerable, el cual podemos atribuir, que muchos padres de familia o tutores argumentaban desde un principio del programa la falta de tiempo para poder llevar o atender a los niños, en parte suena lógico pero en la mayoría de los casos las razones que pudimos constatar fueron desinterés y apatía.

Tenemos así que el programa se lleva en diecinueve escuelas primarias que están ubicadas en doce colonias:

- Agua Azul.
- Atlacomulco.
- Benito Juárez
- Esperanza.
- Estado de México.
- La Perla.
- Maravillas.
- Metropolitana.
- Porfirio Díaz.
- Reforma.
- Unidad Rey Neza.
- Virgencitas.

En la colonia Benito Juárez hay cuatro escuelas, y es donde se concentra mayor número de propuestas de diagnóstico y es donde a través de una receta médica que funciona como carnet, se les da cita para una consulta en el dispensario o módulo médico ubicado cerca del palacio municipal de Nezahualcóyotl. Dicha cita no pasa de la semana posterior al diagnóstico, es decir hay una rápida canalización de la fase de diagnóstico que se hace en cada escuela para posteriormente atender y llevar permanentemente la atención o rehabilitación del niño con algún padecimiento físico o psicológico.

El número de propuestas varía en cada escuela y suman alrededor de dos mil aunque según datos del onceavo regidor C. Miguel Alfaro Flores pasan de dos mil quinientos.

En las diecinueve escuelas sólo se lleva a cabo el programa de “*brigadas multidisciplinarias*” y fueron seleccionadas por que en ellas no existía ningún tipo de programa.

**ZONA DE COBERTURA Y FORMACIÓN DE COMITES DEL PROGRAMA  
BRIGADAS MULTIDISCIPLINARIAS**

<b>NOMBRE ESCUELA</b>	<b>DIRECCION</b>	<b>LOCALIDAD</b>	<b>No. DE PROP.</b>	<b>CONST. DE COMITES</b>	<b>NOMBRE DEL DIRECTOR</b>
AFREDOV. BONFIL	LAGUNA DE TANIAGUA No. 132	AGAUA AZUL	35	19-01-98	PROFR. ABEL MIER INFANTE
RICARDO FLORES MAGON	VIRGEN DEL CARMEN Y VIRGEN MARIA	VIRGENCITAS	51	20-01-98	PROFRA. BLANCA MORALES IGLESIAS
LIC. BENITO JUAREZ	CORRIDO DEL NORTE Y RIELERA	B. JUAREZ	50	19-01-98	PROFRA. FLORINDA AMBROSSI FIGUEROA
IGNACIO MANUEL ALTAMIRANO	C. FAISAN S/N	B. JUAREZ	149	20-01-98	PROFRA. DINORA Z. ANGELES
VICENTE GUERRERE	EUCALIPTOS S/N	LA PERLA	85	20-01-98	PROFR. MARIANO SALAZAR OLIVARES
CONSTITUCION DE 1857	VALLE DE BRAVO S/N	PORFIRIO DIAZ	358	19-01-98	PROFR. GILLBERTO HDZ.
LIC. ADOLFO LOPEZ MATEOS	TACUBAYA S/N	METROPOL. 3a SECCION	208	19-01-98	PROFRA. MA. LUISA NUÑEZ F.
TRIUNFO DE LA REPUBLICA	ILHUICAMIA S/N	MARAVILLAS	125	19-01-98	PROFR. ENRIQUE MATUS VILLALOBOS
ISIDRO FABELA	C. 10 S/N	EDO. DE MEX.	96	19-01-98	PROFRA. EDITH CASTRO DE LA SANCHA
ISIDRO FEBELA	C. FAISAN S/N	B. JUAREZ	1,076	20-01-98	PROFR. EDITH CASTRO DE LA SANCHA
JOSEU MIRLO	C. CIELITO LINDO No. 37	B. JUAREZ	122	19-01-98	PROFR. ESTELA SORIANO
LEONA VICARIO	C. MEVOY Y CAMA DE PIEDRA	LA ESPERANZA	425	20-01-98	PROFR. JOAQUIN QUIROZ
VENUSTIANO CARRANZA	C. EUCALIPTOS No. 105	LA PERLA	181	19-01-98	PROFR. ERNESTO TREJO
LIC. ADOLFO LOPEZ MATEOS	OTE. 5 Y SUR 3	REFORMA	130	20-01-98	PROFR. HUMBERTO ARELLANO
NEZAHUALCOYOTL	ACOLMAN S/N U.H. REY NEZA	U.H. REY NEZA	175	19-01-98	PROFR. DANIEL PINO INOCENTE
JOSE MARIA LUIS MORA	AV. CUAUHEMOC S/N	EDO. DE MEXICO	63	19-01-98	PROFR. JOSE BLAS RAFAEL
GUSTAVO BAZ PRADA	AV. COYOACAN S/N	METROPOL 3ª SECCION	158	19-01-98	PROFRA. MARIA ESPERANZA A. ESPINOZA
LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ	C. NORTE Y ORIENTE 8	REFORMA	271	20-01--98	PROFR.. ALMAQUIO G. CONTRERAS

Fuente: Expediente Técnico Municipal Nezahualcōyotl 1997.

## 11. Conclusiones.

En el seguimiento y descripción de lo que llamamos “*proceso de implementación*” del PEUMA, tiene sus fundamentos y lineamientos de operación en diversos documentos en los que sobresalen el “*Manual Unico de Operación del Ramo 26 Superación de la Pobreza 1997*”. Sin embargo, aunque el programa es independiente de otros del mismo ramo 26, encontramos que la reprobación y la posible deserción de niños a nivel primaria de la zona centro-oriente de Nezahualcóyotl con problemas físicos y psicológicos tiene causas estructurales como la “*pobreza, marginación, planes de estudio, métodos de enseñanza, etc.,*”; así como factores coyunturales como los recortes presupuestales o en términos diplomáticos la reasignación de recursos del ramo 26 al ramo 33y del cual ya no se le destino recursos al programa, sólo los quinientos noventa y siete mil quinientos veinte pesos (597, 520.00) del ramo 26.

Por otra parte, si bien es cierto el programa no resuelve la deserción y reprobación escolar busca reducirla y mejorar el bienestar social de aquellos individuos que más adelante pueden o no ser productivos o nocivos a la sociedad. Precisamente este es la virtud del PEUMA el no excluir aquellos niños que reprueban o que van mal en el desempeño escolar, siendo estos la esencia principal del programa.

Otros programas centran su atención en niños que destacan y obtienen buenas notas dejando de lado y sin analizar los motivos o causas del porque muchos niños reprueban y desertan de sus estudios básicos, de ello es determinante el programa para poder comprender y resolver el problema de reprobación y deserción escolar a través de la atención física y psicológica.

En el seguimiento y descripción realizado desde Enero a Julio de 1998, hubo diversos momentos, y a pesar de la difusión del programa en cada una de las 19 escuelas la respuesta y aceptación a favor de que se efectuara, fue unánime sin embargo, en lo que se refiere a la conformación de comités escolares hubo desinterés y se dejó sentir una actitud paternalista y no de coparticipación mixta como se suponía, debido en parte que la mayoría de padres de familia o tutores de los niños sienten que es pérdida de tiempo y no retribuible su participación en el programa.

Por ello es importante buscar mecanismos de interés y participación, que no sólo hagan énfasis en los beneficios que puede traer consigo un programa de este tipo sino también buscar la manera de incorporar en todas las etapas a los beneficiarios.

Desgraciadamente percibimos que el interés común y el beneficio social están al margen de lo que debería de ser entre los padres de familia y tutores, pues la mayoría de los beneficiarios busca individualmente su bienestar y no contempla en conjunto el bienestar colectivo y de coparticipación con las autoridades involucradas en el programa, de ello la labor que se debe realizar es modificar actitudes paternalistas y egoístas, retomando el interés por un real y tangible bienestar social de todos y entre todos sin que esto se vuelva retórica y si acciones tangibles entre autoridades y funcionarios como sociedad en general. Es decir una visión mixta tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba, o entrelazándose vertical y horizontalmente las acciones y objetivos de programas como este.

## 12. Fuentes Consultadas.

Abascal y Macias Rafael (artículo) (1997) "Grado de Estudios de los presidentes municipales". *LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO*, en El Financiero 7 de Noviembre de 1997, p.60.

Acosta Cázares, Daniel. (coordinador general) (1997). GUIAS TÉCNICAS PARA LA CAPACITACIÓN MUNICIPAL, números. I *HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO*, II MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTACION MUNICIPAL, III ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, IV LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL, V LA PROGRAMACIÓN MUNICIPAL, X LA ADMNISATRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, XVII LA CAPACITACIÓN DE PERSONAL MUNICIPAL, XX LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISATRCIÓN MUNICIPAL, XXII EL CONTROL DE GESTION, XXIII LA ADMINISTRACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL, XXV LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, XXVI LA ASISTENCIA SOCIAL, XXVII ALCALDES DEFENSORES DE LOS NIÑOS, Y XXVIII EL CONTROL DE LOS RECURSOS FEDERALES EN AL ÁMBITO MUNICIPAL. Coedición. INAP/CEDEMUN-Secretaría de Gobernación. México.

Aguilar Villanueva, Luis F.(1996): ANTOLOGIAS DE POLÍTICA PUBLICA VOL.4: *LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICAS* edit. Miguel Angel Porrua, México, pp.472.

Alcocer V. Jorge (editorial) (1997) *MUNICIPIOS*, en Reforma del 6 de Noviembre de 1997, p.20ª.

Alvarez Díaz Eduardo Angel (1992). *SERIE TEMAS DE COTUNTURA EN GESTIÓN PÚBLICA*. "Análisis de Políticas Públicas". Publicación del Centro de Documentación y análisis de Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), pp 9-56.

Arocena, José (1991). "Algunas dimensiones del concepto de descentralización". En aa.vv.: *DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRATICA. EUROPA Y AMERICA DEL SUR*, COEDICIÓN. Nueva Sociedad/Sociedad Editorial Síntesis, Venezuela, pp.17-22.

Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl 1997-2000 (1997). "Ayuntamiento de ciudad Nezahualcóyotl. Estado de México", en Centro de Información y Documentación sobre el Municipio de Nezahualcoyotl. México pp. 39.

Boiser, Sergio (1991). "La descentralización: Un tema confuso y difuso" En aa.vv.: *DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRATICA. EUROPA Y AMERICA DEL SUR*, coedición. (citado), pp. 23-40.

Boltvinik, Julio (1995) "La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI", en *SOCIOLOGÍA : POBREZA, CONDICIONES DE VIDA Y POLITICAS SOCILAES*, año 10, núm.29, Septiembre –diciembre, 1995, México, pp.11-40.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1996) "*La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*", coedición CIDE-Miguel Angel Porrúa. México pp.369.

Cáceres, René Luis.(1991) *ESTRATEGIA PLANIFICACIÓN Y CONTROL*. "Cap. I.Planificación Estratégica", e.d. F.C.E. México, pp.23-47.

Cansino, Cesar (1995).*CONSTRUIR LA DEMOCRACIA*. "*Limites y perspectivas de la transición en México*, coedición.CIDE-Miguel A. Porrúa. México, pp 7-207.

Carrasco Arias Javier y Ramos Díaz Rafael (1986) *MANUAL DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS ADMINISTRATIVOS* edit. INAP-Madrid, España, pp.5-59.

Castrejón Soriano Elías (1998) *ENTREVISTAS AL DECIMO PRIMER REGIDOR MIGUEL ALFARO FLORES ENCARGADO DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y SUPERVISOR DEL PROGRAMA BRIGADAS MULTIDISCIPLINARIAS EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL*, México, Enero-junio de 1998.

Cerroni, Umberto (1991) *REGLAS Y VALORES EN LA DEMOCRACIA.*" *Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*", trad., de Blanca Chacel. Edit. Patria, bajo sello de coedición Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), colección los noventa, núm. 80. México, pp. 217.

Cooper J, Phillip (1997). "Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación", en *REFORMA Y DEMOCRACIA REVISTA DEL CLAD*, núm. 7, edición del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),Venezuela, 1997, pp.100126.

Dahl A, Robert.(1991) "Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control". Traducción: Adriana Sandoval, e.d. Alianza. México pp. 203.

Díaz Cayeros, Alberto (1996). "Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano", en Rogelio Arellano Cadena (comp.): *HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL.*, coedición FCE/Gobierno del Estado de Puebla, colección El Trimestre Económico, México, pp.105-119.

Duhau, Emilio (1995) "Estado benefactor, política social y pobreza", en *SOCIOLOGÍA : POBREZA, CONDICIONES DE VIDA Y POLITICAS SOCILAES*, año 10, núm.29, Septiembre –diciembre, 1995, México, pp.61-101.

Expediente Técnico de Propuesta de Inversión (1997) *RAMO 26 SUPERACIÓN DE LA POBREZA*, elaborado por el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, pp.1-8.

Fiol, Michel y Ramírez Martínez, Guillermo (1995) *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*. "Control de Gestión: ¿qué estilo se debe adoptar en las organizaciones públicas", núm. 2, vol. IV, edición del CIDE, México, segundo semestre de 1995, pp. 305-326.

García del Castillo, Rodolfo (1992) "Las Políticas de servicios municipales", "*POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO MUNICIPAL*", edit. CIDE, México, pp. 299-345.

González Oropeza, Manuel (1996). BIEN COMUN Y GOBIERNO. "*La conformación del municipio como un verdadero ámbito de poder*", núm. 22, México, septiembre de 1996, pp. 57-67.

Guerrero, Omar. (1994). *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*. "Los usos del análisis de Implementación de políticas", núm. 1, vol. III, edición del CIDE, México, primer semestre de 1994, pp 19-43.

Gutiérrez Sálazar , Sergio Elías. (1993): "*Planeación de los servicios públicos municipales (propuesta de un método)*", en aa.vv.: GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO, CEDEMUN-Secretaría de Gobernación, México, pp305-333.

Guy, Peters B.(1995) *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*. "*Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*", núm. 2, vol. IV, edición del CIDE, México, segundo semestre de 1995, pp. 257-276.

Hausmann Ricardo y Rigobon Rigoberto (1995) "Gasto Gubernamental y Distribución del Ingreso" En Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 105-120.

Hermet Guy, Rouquié Alain y Linz J. Juan (1986). ¿PARA QUE SIRVEN LAS ELECCIONES?. Traducción de Diana I. Galak, e.d. F.C.E. México, pp.153.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996): "*ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE MÉXICO EDICIÓN 1996*", coedición INEGI/Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. Gobierno del Estado de México, México pp.504.

Juárez González Mauricio (artículo) (1997) "Firme compromiso con la equidad en la política de gasto social para 1998: Carlos Rojas ante diputados". *EL PRESUPUESTO DE 352MIL 218 MLLONES DE PESOS SIGNIFICARIA 9.2%DEL PIB*, en El Nacional 27 de Noviembre de 1997, p.14.

Khan R. Azizur (1995) "La erradicación de la pobreza en el mundo desarrollado: Lecciones de la Experiencia". En Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 91-103.

Klisberg, Bernardo (1994). *POBREZA: UN TEMA IMPOSTERGABLE. NUEVAS RESPUESTAS A NIVEL MUNDIAL*, coedición FCE/CLAD/PNUD, México, pp.432.

López González Enrique (1988) *TECNICAS DE CONTROL DE EJECUCIÓN EN LA DIRECCIÓN ESTRATEGICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, edit. INAP-Madrid, España, pp.49-65.

Madrazo, Jorge (1994) "DERECHO FEDERAL", en José Luis Soberanes (comp.), e.d. F.C.E. México, cap. XXVIII, XXX.

Manual de: "Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales Derivadas de su Gestión Hacendaria"(1996). En: INDETEC.(Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Municipales) México, pp.293.

Manual Unico de operación (1997). "*RAMO 26: SUPERACIÓN DE LA POBREZA*", edición de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, pp.27.

Martínez Silva Mario (1981) "Ensayo de un: DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (vols. I, II, III. A-Z). Edita. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México.

Massé Narvaes, E. Carlos y Sandoval Forero Eduardo Andrés (coord.) (1995) *POLÍTICAS Y DESARROLLO MUNICIPAL*, coedición El Colegio Mexiquense y Gobierno del Estado de México, México, pp.411.

Medina Gioop, Alejandro y José Mejía Lira (1993): "*El control en la implementación de la política pública*", Plaza y Valdés editores, México, cap.I, II, III, IV. "Gestión y Políticas Públicas, Planeación Estratégica y Control", pp. 9-89.

Mejía Lira, José (compilador) (1994). *PROBLEMÁTICA Y DESARROLLO MUNICIPAL*, edit. Plaza y Valdés, México, pp.221.

Meny Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. Madrid, España, ver., española de Francisco Morata, edit.Ariel, Barcelona, cap. I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII.

Midgley, James (1994). *POBREZA. UN TEMA IMPOSTERGABLE. NUEVAS RESPUESTAS A NIVEL MUNDIAL*. En Bernardo Klisberg (comp.). "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", coedición FCE/CLAD/PNUD, México, pp.205-218.

Poder Ejecutivo del Estado de México (1998) *LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO*, en Centro de Información y Documentación sobre el Municipio de Nezahualcoyotl. México pp.75-120.

Poder Ejecutivo Federal (1995): “*PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000*”, edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, pp. 177.

Poder Ejecutivo Federal (1996): “*PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000*”, edición de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, pp .81.

Poder Ejecutivo Federal (1997): *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. “Segunda sección.: Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”, editado por la Secretaría de Gobernación, México 6/08/97, pp. 2-32.

Poder Ejecutivo Federal (1997):*PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN. «PROGRESA»*, edición de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, pp.14.

Poder Ejecutivo Federal (1997):*RESULTADOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DEL RAMO 26 «SUPERACIÓN DE LA POBREZA» 1995-1997*, en <http://www.Sedesol.gob.mx/ENLACES.HTM>, México, Internet, UAM-I.

Presidencia Municipal H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcáyotl (1998) *MEMORANDUMS DE INVITACIÓN E INICIACIÓN DE TRABAJOS DEL PROGRAMA «BRIGADAS MULTIDISCIPLINARIAS»*, del C. Miguel Alfaro Flores. Décimo Primer Regidor, México. Febrero-Junio de 1998.

Quintana Roldán Carlos F. (1995). *DERECHO MUNICIPAL*, edit. Porrúa, México, pp.603.

Ribe Helena, Carvalho Sonyia (1995) En aa.vv. “Como pueden ayudar los programas de ajuste a la pobreza” En Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 121-139.

Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian (1996): “*La implementación de la política pública: un marco de análisis*”, en Luis F. Aguilar Villanueva (edit.): OP. CIT., pp.323-372.

Santiago Levy (1991) “La pobreza en México: Una propuesta de política”, en *ESTUDIOS ECONOMICOS*, núm. 1, vol. 6 Enero/Junio. EL Colegio de México. México pp.47-89.

Stoker, Robert P. (1996): “*Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas*”, en Luis F. Aguilar Villanueva (edit.): OP. CIT., pp.373-412.

Sobrino Jaime y Garrocho Carlos (1995) *POBREZA, POLÍTICAS SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA*, coedición El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social, México, pp.377.

Subirats Joan (1992). *ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN* . “Cap. III, IV, V, VI. Edita: Ministerio para las Administraciones Pública. Madrid. España.

Trejo Martha y Ramos Claudia (artículo) (1997) “Se reducirá 66% ramo 23. –SHCP”. *A MUNICIPIOS, LO DE ECONOMÍA INFORMAL*, en Reforma 6 de Noviembre de 1997, p1<sup>a</sup>.