



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**LOS GOBIERNOS MUNICIPALES COMO AGENTES
DEL DESARROLLO SOCIAL: EL CASO DEL H.
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA 2014-2016.**

Tesis presentada por

Laura Alejandra Pérez Trujillo

para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México
2016

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director(a) de Tesis:

DR. GERARDO ORDÓÑEZ BARBA

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

DEDICATORIA

A MI ABUELO
A su infinita serenidad
y esas manos fuertes que me cuidaron,
te pienso y te extraño.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al personal de la Sindicatura Social Municipal, por sus atenciones y amabilidad, principalmente al Mtro. Domingo Ramos Medina, por su apoyo y por brindarme la información necesaria para que esta investigación se enriqueciera. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por fomentar el desarrollo científico en nuestro país y otorgarme el financiamiento que hizo posible realizara mis estudios de maestría.

Al Colegio de la Frontera Norte y al personal que en este labora. Agradezco enormemente al Dr. Gerardo Ordóñez Barba, por su paciencia y constante guía, y su generosidad al compartir su conocimiento en la dirección de esta tesis. Al Dr. Carlos Barba y a la Dra. Socorro Arzaluz, por sumar sus enriquecedores comentarios en el desarrollo de este trabajo de investigación, por aceptar evaluarlo y darse el tiempo para leerlo y comentarlo. A la Dra. Sárach Eva Martínez Pellegrini y el Dr. Tito Alegría, por su calidad como investigadores y maestros, sus clases me estimularon para seguir aprendiendo. A mis compañeros de maestría, por el tiempo compartido, por las charlas, a los nuevos amigos y las experiencias vividas.

A mi familia, por ser mi apoyo constante, a mis hermanos, Juan Carlos, Joshua y Jazer, los amo, a mi madre, Laura, tu fortaleza es mi fortaleza. A Lunnia, por esos abrazos esporádicos que alegran mi corazón. A Arturo, por su compañía y por brindarme ese cariño que tanto atesoro y respeto, observar tu dedicación fue muchas veces suficiente incentivo para seguir avanzando

A mis amigos y todas las personas que estuvieron presentes acompañándome. Finalmente reconocer mi esfuerzo, el tránsito por la maestría me deja más que conocimientos, un descubrir de nuevas fortalezas y debilidades que enriquecen mi carácter.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN -----	0
Justificación -----	3
Estado de la cuestión -----	5
Pregunta de investigación -----	6
Objetivos -----	6
Hipótesis -----	7
Estrategia metodología -----	7
Estructura de la tesis -----	10
CAPÍTULO I -----	13
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: UNA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS IMPLICACIONES EN EL MUNICIPIO COMO AGENTE DEL DESARROLLO SOCIAL -----	13
1.1. Aspectos teóricos de la descentralización -----	13
1.2. La Descentralización en el contexto mexicano -----	21
1.2.1. Las reformas de la década de los 80's y sus implicaciones en el régimen de bienestar mexicano -----	22
1.2.2. La participación de los tres niveles de gobierno en la construcción de un Sistema Nacional de Desarrollo Social -----	26
1.3. Conceptualización del Desarrollo Social -----	30
1.3.1. Factores que intervienen en el desarrollo social -----	31
1.4. Problemáticas y limitaciones derivadas de las reformas y el proceso de descentralización -----	32
1.5. El gobierno local y su participación en el desarrollo social -----	35
1.5.1. El ayuntamiento como agente del desarrollo social -----	38
1.5.2. Alcances de la Política social municipal -----	41
CAPITULO II -----	45
EL DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE TIJUANA -----	45

2.1. La acelerada urbanización del municipio y sus implicaciones en el contexto social -----	45
2.2. Tijuana, una ciudad con crecimiento explosivo y su impacto en el rezago social de su población-----	47
2.2.1. La forma urbana de la ciudad-----	49
2.2.2. La situación social del municipio -----	51
CAPÍTULO III -----	62
EL MARCO JURÍDICO MUNICIPAL: DISPOSICIONES PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL DESDE LOS AYUNTAMIENTOS -----	62
3.1. El orden jurídico municipal-----	62
3.2. Conformación del marco jurídico para el desarrollo de política social municipal -----	63
3.3. Atribuciones desde el orden estatal-----	65
3.4. Reglamentos municipales-----	68
CAPÍTULO IV-----	72
EL AYUNTAMIENTO DE TIJUANA Y SU CAPACIDAD FINANCIERA PARA ATENDER LAS NECESIDADES SOCIALES -----	72
4.1. Aspectos teóricos del federalismo fiscal mexicano -----	72
4.2. La fortaleza financiera del municipio de Tijuana -----	81
4.3. El gasto municipal, ¿Cuánto destina el Ayuntamiento al gasto social? -----	84
CAPÍTULO V-----	88
LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL -----	88
5.1. Dimensiones institucionales del municipio metropolitano-----	88
5.2. Administración municipal-----	90
5.3. Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016), el eje de “Calidad de Vida” -----	98
5.3. Los programas de desarrollo social (2014-2015) del Ayuntamiento de Tijuana -----	101
5.3.1. Hallazgos -----	105
5.3.2. Revisión de las variables -----	108

5.3.2. Síntesis de resultados -----	114
CAPÍTULO VI -----	117
CONCLUSIONES -----	117
Bibliografía -----	121
ANEXOS -----	130

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Competencias de los órdenes de gobierno en fomento al Desarrollo Social	29
Tabla 2.1. Situación de Tijuana frente al municipio mejor y peor calificado en los índices de: marginación, rezago social y desarrollo humano.....	52
Tabla 2.2 Pobreza en el municipio.....	54
Tabla 2.3 Carencias sociales en el municipio.....	54
Tabla 2.4 La salud en el municipio.....	57
Tabla 2.5 La educación en el municipio.....	58
Tabla 2.6 Indicadores de carencias sociales y bienestar en Tijuana, 2010	59
Tabla 2.7 Diez municipios con mayor número de población en situación de pobreza, 2010.....	60
Tabla 3.1. Conformación del marco jurídico general del municipio	63
Tabla 3.2. Marco jurídico municipal para la creación de política social.....	64
Tabla 5.1. Cabildo municipal (2014-2016), por partido político y comisión asignada .	90
Tabla 5.2. Gasto ejercido por dependencia en los años 2014 y 2015.....	96
Tabla 5.3. Descripción general de los programas de desarrollo social municipal	105
Tabla 5.4. Porcentaje de información que reportan los programas de desarrollo social	107
Tabla 5.5. Presupuesto ejercido por los programas sociales, discriminación por origen municipal y federal	111

ÍNDICE DE GRAFICAS

Grafica 4.1. El tránsito de los ejercicios fiscales, comparativo (2013-2014-2015-2016)	82
Grafica 4.2. Los ingresos propios vs los ingresos por participaciones federales.....	83
Grafica 4.3. Recursos dispuestos para el Gasto Social	85
Grafica 4.4. Desagregación del gasto social (protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, educación y recreación, cultura y otras manifestaciones sociales), cambios en el tiempo.....	86
Grafica 5.1. Cambios en el gasto ejercido por dependencia en los años 2014 y 2015...	97
Grafica 5.2. Intervenciones sociales operando en el municipio, discriminadas por iniciativa municipal y federal.....	106
Grafica 5.3. Número de programas de desarrollo social por dependencia municipal	108
Grafica 5.4. Intervenciones sociales alineadas a uno o más de los derechos sociales .	109
Grafica 5.5. Intervenciones sociales que definen o no su población objetivo	110
Grafica 5.6. Presupuesto ejercidos por dependencia municipal, en relación a los programas sociales que cada una opera.....	111
Grafica 5.7. Número de programas que definen y no indicadores de impacto/actividad	113
Grafica 5.6. Número de programas que definen estar alineados con el PMD (2014-2016)	114

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Índice de Desarrollo Humano de los 2,456 municipios y delegaciones de México	4
Mapa 2.1. Grado de Rezago Social en AGEB de localidades de más de 10,000 o más habitantes.....	55
Mapa 2.2. AGEB con mayor Rezago Social	55

Resumen

Esta investigación analiza de las capacidades institucionales con las que cuenta el municipio de Tijuana, B. C., para el periodo de administración (2014-2016), y han sido dispuestas para el desarrollo e implementación de programas vinculados al desarrollo social en el municipio, este último definido por Sojo (2006) como el resultado de la combinación de una serie de intervenciones institucionales y políticas, dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna. Esta tarea implica revisar, lo que dicta la norma, los recursos económicos y la estructura administrativa dispuesta para el despliegue de programas sociales que atiendan las carencias socioeconómicas que enfrenta su población. Los resultados obtenidos muestran que de manera normativa no se observan impedimentos significativos para la implementación y ejercicio de los programas de desarrollo social, por otro lado, el municipio muestra una tendencia a dirigir la mayor parte de sus esfuerzos económicos a la provisión de servicios urbanos y de vivienda. En relación a los programas sociales estos en su mayoría presentan un diseño técnico que no establece de manera clara la población objetivo que busca atender, y en un menor porcentaje no definen los recursos que les han sido asignados para su ejercicio, por lo que se concluye que la capacidad institucional del ayuntamiento de Tijuana, para la implementación de programas sociales por iniciativa local se ve limitada principalmente por factores económicos y administrativos.

Palabras clave: Tijuana, desarrollo social, política social, capacidades institucionales, gobierno local, descentralización administrativa.

Abstract

This research analyzes the institutional capacities with which the municipality of Tijuana, BC, for the administration period (2014-2016) and have been prepared for the development and implementation of programs related to social development in the municipality, the latter defined by Sojo (2006) as the result of the combination of a number of institutional and policy interventions aimed at creating conditions and opportunities for individuals to realize their abilities to live a healthy, long and dignified life. This task involves reviewing, what dictates the norm, financial resources and administrative structure arranged for the deployment of social programs that address the socioeconomic gaps facing its population. The results show that normatively no significant impediments to the implementation and exercise of social development programs are observed, on the other hand, the municipality has a tendency to direct most of their economic efforts in the provision of urban services and housing. In relation to social programs these mostly have a technical design that clearly states the objective that seeks to address, and in a smaller percentage do not define the resources that have been allocated to them for their exercise, population therefore concludes the institutional capacity of the municipality of Tijuana, for the implementation of social programs by local initiative is limited mainly by economic and administrative factors.

INTRODUCCIÓN

Al hablar de la relación que existe entre gobierno y sociedad, debemos recordar que ésta basa sus principios en un acuerdo entre los ciudadanos y el Estado en el que se establecen derechos y deberes para ambas partes, bajo el objetivo de promover el bienestar social. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribuciones, y los gobiernos por su parte, adquieren la responsabilidad de proteger los derechos de los ciudadanos y de impulsar políticas públicas que los beneficien a todos (Ortiz, 2007). En este entendido, la política social se ha configurado como la principal estrategia de intervención que el Estado implementa a fin de construir una sociedad cohesionada y equitativa, destinando para ello recursos públicos que deben verse traducidos en programas que contribuyan a mejorar los niveles de bienestar de la población (Ceja Mena, 2004). Esta visión normativa de la política social contrasta sus principios a lo descrito por Titmuss (1974), el cual menciona que el término *política* es utilizado para señalar las acciones que son implementadas por el gobierno con el objetivo de alcanzar ciertos fines, principalmente con la visión de producir cambios en el comportamiento, prácticas y sistemas sociales, con la finalidad de resolver problemas, no obstante, es difícil concluir que la política social resulta en el bienestar colectivo, ya que las sociedades son sistemas heterogéneos, donde lo que es de beneficios para algunos, no necesariamente lo es para otros. Ahora bien, se menciona que el incentivo principal de la política social, debe ser el asegurar que cada miembro de la sociedad obtenga un estándar mínimo de beneficios y oportunidades para su desarrollo (*ibid.*: 1974). En este entendido, un país que presenta múltiples problemas sociales y donde además no se cuenta con los recursos suficientes para atenderlos, “la eficacia con que se invierten los recursos públicos destinados a combatir las principales problemáticas del país, es primordial para garantizar el éxito de las políticas de desarrollo social” (CONEVAL, 2013: 10).

Lo anterior se encuentra reflejado en el artículo noveno de la Ley General de Desarrollo Social (2004), el cual señala que “los municipios, los gobierno de las entidades federativas y el poder ejecutivo federal, en sus respectivos ámbitos, deberán formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando

los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables”. Es en el cumplimiento de estas responsabilidades que los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) enfrentan una serie de limitaciones de carácter fiscal y normativo, por mencionar algunas, y en relación al tema que nos compete, surge el interés por conocer la relevancia y el grado de participación que el ámbito local ha adquirido a través del proceso de descentralización (político, fiscal y administrativo) en temas que tienen que ver con el desarrollo social municipal. Esta tarea implica revisar su capacidad para el despliegue de programas sociales y asistenciales que atiendan las carencias socioeconómicas a las que se enfrenta su población, donde al hablar de capacidad, esta es entendida como “la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, 2014), lo que, en el caso del orden municipal se da en consideración de los cortos ciclos de gestión municipal, lo que dicta la norma, los recursos económicos y la estructura administrativa dispuesta para el cumplimiento de dichas funciones. Por lo anterior, es importante identificar los retos que enfrentan los gobiernos municipales en la implementación de dichos programas desde el ámbito local, analizando el papel que juegan los ayuntamientos, como agentes promotores del desarrollo social, partiendo de la premisa que son los gobiernos municipales favorecidos por su cercanía a la población, los que conocen de primera mano las necesidades sociales que enfrentan sus comunidades.

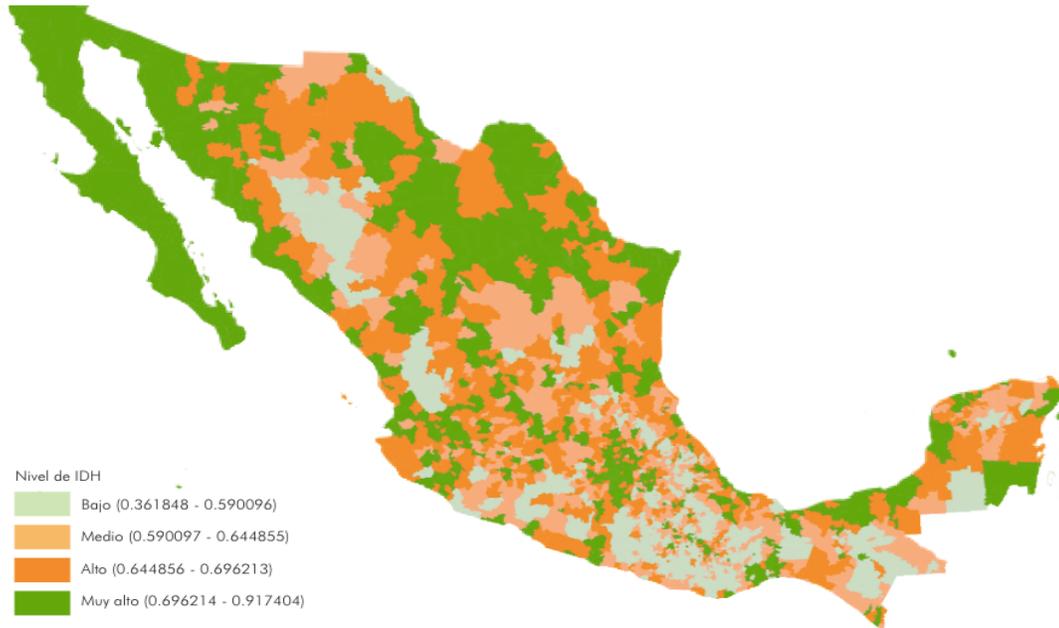
La presente investigación realiza un análisis de las capacidades institucionales con las que cuenta el municipio de Tijuana, Baja California, y han sido dispuestas para el desarrollo e implementación de acciones y programas vinculados al desarrollo social en el municipio, este último definido por Sojo (2006) como el resultado de la combinación de una serie de intervenciones institucionales y políticas, dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna, es decir, que el individuo pueda llevar una vida longeva, asegurada por acceso a la nutrición, vivienda, educación, ambiente y cultura.

Justificación

Por sus características demográficas y económicas, el municipio es categorizado por la CONAPO como metropolitano, se hace mención de esto, ya que la literatura nos habla de que estos han sido los municipios mayormente beneficiados en el despliegue de capacidades y recursos económicos desde el gobierno central (Cabrero, 2004). El municipio se encuentra ubicado en el estado de Baja California en la frontera norte de México, este, comparte una vocación industrial maquiladora como la que se observa en la región fronteriza de México, misma que representa un significativo porcentaje de la oferta laboral en el país, esto ha influenciado a que se produzcan grandes flujos migratorios hacia la ciudad y la región.

Tijuana es una ciudad representativa de la frontera norte de México, región de un gran crecimiento económico impulsado por su industria maquiladora, esta se vio promovida por la firma de tratados comerciales con el extranjero, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), “la zona tiene hoy una enorme actividad comercial con el exterior lo que le ha permitido vivir un proceso de crecimiento y desarrollo económico acumulativo” (Sánchez y García, 2011). La región también fue participe de significativos cambios políticos que se vivieron en el país en la década de los 80’s, al ser Baja California el primer estado mexicano en ser gobernado por un partido de oposición, sentando las bases para que México avanzara hacia la democracia electoral. Hoy la zona norte presenta los mayores índices de desarrollo humano en el país, en el caso de Tijuana este es clasificado como un municipio de muy alto desarrollo humano, otorgándole un índice del 0.762 (PNUD, 2011).

Mapa 1. Índice de Desarrollo Humano de los 2,456 municipios y delegaciones de México



Fuente: tomado del informe “Índice de Desarrollo Humano Municipal en México”, oficina de investigación en Desarrollo Humano, PNJD, México, 2011.

No obstante, Sánchez y García (2011) mencionan que este mayor crecimiento no significa que las cosas estén mejor en términos de bienestar, ya que el crecimiento ha sido desordenado. Donde un 57 por ciento de las viviendas ocupadas en Tijuana tuvieron un origen irregular, situación que resulta en una serie de problemas económicos, urbanos y sociales. La irregularidad propicia la creación de mercados informales de venta y renta de terrenos y vivienda, afectando la recaudación por impuesto predial, lo que reduce los ingresos del sector público, por otro lado las familias viviendo en estos asentamientos carecen de los servicios e infraestructura adecuada, perjudicando su calidad de vida (Alegría y Ordóñez, 2005: 17), está dualidad en las realidades que convergen en el municipio, donde frente al dinamismo económico se presenta un crecimiento poblacional que rebasa la capacidad de respuesta del orden de gobierno en la búsqueda de atender la demanda de bienes y servicios públicos, presenta un panorama que cuestiona la capacidad del municipio para el despliegue de programas y políticas sociales y asistenciales que atiendan las necesidades de su población, siguiendo esta línea, el municipio presenta particularidades que no se observan en el resto de los municipios, aún en aquellos que comparten su condición como territorio fronterizo, de las cuales podemos resaltar una estructura orgánica que incorpora para el área de Desarrollo

Social figuras sui generis, como la Sindicatura Social o la Secretaría de Educación Pública Municipal (de estas se hablara con más detalle en el desarrollo del presente documento).

Estado de la cuestión

El estudio del ámbito municipal en México, ha tomado mayor relevancia a partir de los procesos de descentralización y democratización que se vivieron en el país en la década de los 80's. Esto en parte, porque han sido estas modificaciones administrativas, políticas y económicas a la estructura federal del Estado las que han situado al municipio de vuelta en la agenda de la administración pública. Estudios como los realizados por Merino (1994) y Guillen (1996) centran su revisión en el cómo estas reformas han transformado a los ayuntamientos dotándolos de mayores atribuciones como órdenes de gobierno, sin embargo, se cuestiona la capacidad de respuesta a estas nuevas responsabilidades, ya que dichas transformaciones no han venido acompañadas de una dotación de mayores capacidades institucionales que les permita hacer frente eficazmente a estas funciones.

En relación al tema de la descentralización y las capacidades municipales, estudios como los realizados por Cabrero (2004), Cabrero, Cejudo, Merino y Nieto (2008), centran su investigación en la descentralización fiscal y las capacidades recaudatorias que le han sido asignadas al municipio, mostrando como la heterogeneidad presente en los municipios mexicanos dibuja una realidad diversa de crecimiento y desarrollo en el territorio, al ser poco los municipios que han podido beneficiarse de esta autonomía fiscal, siendo en su mayoría los municipios que mantienen una dependencia muy significativa a las transferencias federales. Por otro lado Scott (2004), Ziccardi (2004) Cogco, Rodríguez, Pérez Cruz (2010) realizan un análisis de la política social desde el ámbito municipal, revisando la participación que están teniendo los ayuntamientos en el ejercicio de tan compleja tarea, al ser estos espacios el punto en el que convergen acciones sociales provenientes de los distintos ámbitos de gobierno, estos últimos, centran su investigación en la región fronteriza integrada por el estado de Tamaulipas y Nuevo León, estados que comparten características presentes en el caso de estudio. Partiendo de lo anterior, la relevancia en la presente investigación recae en la aportación de ideas que nos permita responder a la pregunta, ¿han los procesos de descentralización, dotado

al orden municipal de una capacidad institucional que le permita el diseño y adecuada implementación de programas de desarrollo social?, los hallazgos buscan aportar ideas para el entendimiento de los problemas que presenta el marco del sistema federal en relación a lo que dispone como responsabilidad en el quehacer del municipio como agente de desarrollo social, y sobre todo en las capacidades que le brinda para hacer frente a estas tareas, revisando para esto, los recursos financieros y materiales con los que dispone para desempeñar las actividades que como orden de gobierno le han sido asignadas, con un particular interés en revisar sus posibilidades para desarrollar programas y políticas dirigidas al área social.

Pregunta de investigación

¿Cuáles son los alcances y las limitaciones que presenta el actual Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, en su capacidad institucional para implementar políticas y programas de desarrollo social en el municipio?

Objetivos

General:

- Conocer y dimensionar la capacidad institucional con la que cuenta la actual administración del Ayuntamiento de Tijuana, B.C., 2014-2016, para implementar programas de desarrollo social en el marco de sus competencias y recursos disponibles.

Específicos:

- a) Analizar el marco normativo federal, estatal y local que regula las competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales en México, así como del Ayuntamiento de Tijuana en materia de desarrollo social.
- b) Cuantificar la capacidad de financiamiento del actual Ayuntamiento de Tijuana en los rubros vinculados con el desarrollo social del municipio.
- c) Identificar y analizar los programas sociales implementados por el Ayuntamiento de Tijuana, tanto por iniciativa propia como por mecanismos de gestión intergubernamental, revisando para esto su estructura básica, integrada por: objetivo, población a atender, recursos asignados, y su vinculación a los derechos sociales y a los objetivos planteados en Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016).
- d) Determinar qué factores de orden económico, jurídico y/o administrativo contribuyen o

limitan el ejercicio municipal de implementación de acciones y programas de desarrollo social.

Hipótesis

La capacidad institucional del ayuntamiento de Tijuana, B.C. para implementar programas de desarrollo social, ya sea por iniciativa local o por mecanismos intergubernamentales, se ha visto beneficiada por la redistribución de responsabilidades y recursos generados por los procesos de descentralización y desconcentración que se vienen instrumentando en el país desde la década de los ochenta del siglo pasado; la descentralización y reformas efectuadas al art. 115 constitucional han otorgado al municipio responsabilidades en la prestación de bienes y servicios públicos, además de la posibilidad de hacerse de mayores recursos económicos, gracias a las transferencias federales y la recaudación local, además de la capacidad para decidir de manera autónoma la administración de dichos recursos y el uso y goce de su territorio, no obstante, el gobierno municipal sigue enfrentando limitaciones y obstáculos de índole jurídico, financiero y administrativo que le impiden tener una posición de mayor relevancia en el desarrollo social de su comunidad, concentrando la mayor parte de sus esfuerzos a labores de tipo asistencial y a la provisión de servicios urbanos.

Estrategia metodología

La presente investigación busca cumplir con varios objetivos específicos: a) analizar el marco normativo federal, estatal y local que regula las competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales en México, así como del Ayuntamiento de Tijuana en materia de desarrollo social, b) cuantificar la capacidad de financiamiento del actual Ayuntamiento de Tijuana en los rubros vinculados con el desarrollo social del municipio e c) identificar y analizar los programas sociales implementados por el Ayuntamiento de Tijuana, tanto por iniciativa propia como por mecanismos de gestión intergubernamental, revisando para esto su estructura básica, integrada por: objetivo, población a atender, recursos asignados, y su vinculación a los derechos sociales y a los objetivos planteados en Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016).

a) análisis del marco normativo (federal, estatal y local) que regula las competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales en México en materia de desarrollo social

Para cumplir con dicho objetivo fue necesario una revisión documental del marco jurídico que regula la actuación de los gobiernos municipales en México, con el fin de determinar las facultades con las que cuentan los gobiernos locales para la instrumentación de política social. Sabiendo que el municipio parte de una estructura jurídica piramidal, se revisaron las leyes y reglamentos que han sido dispuestos desde el orden federal, estatal y municipal y participan en el quehacer de dicho ejercicio, centrándonos en los artículos que asignan atribuciones para el área de desarrollo social al orden municipal. La documentación fue recabada a través de los siguientes portales: para el orden federal, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> para el orden municipal, <http://www.tijuana.gob.mx/Reglamentos/> y para el orden estatal, <http://om.bajacalifornia.gob.mx/sasip/frmPublicacionesDeOficio.aspx?id=95>, (última revisión el 10 de junio de 2016).

b) cuantificar la capacidad de financiamiento del actual Ayuntamiento de Tijuana en los rubros vinculados con el desarrollo social del municipio

La información fue recabada a través de la revisión de documentos oficiales municipales. Se revisaron los presupuesto de ingresos y egresos del Ayuntamiento de Tijuana para los años 2013, 2014, 2015 y el ejercicio presupuestal determinado para el año 2016, en estos se buscó identificar los recursos que fueron asignados a las dependencias que integran el área de Desarrollo Social, además de los dispuestos para la implementación de acciones ligadas a la política social municipal. En primera instancia se realizó una solicitud a través del portal de transparencia para el acceso a dicha información, además de la exploración de los siguientes portales: <http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Tesoreria/cuentapublica.aspx>, <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FVIII-CONAC/Diciembre.pdf>, <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/cuentapublica/20154/Tomo%20I/III/3CLASIFICACION%20POR%20OBJETO%20DEL%20GASTO%20FINAL%202015.pdf>,

La mayor información en términos de egresos fue recaba vía internet a través de los documentos oficiales que han sido publicados por la Tesorería Municipal en la sección de cuenta pública en el portal del Ayuntamiento de Tijuana, y en relación de los ingresos para el ejercicio fiscal de dichos años, la información se obtuvo a través de los documentos proporcionados en respuesta a las solicitudes de información por transparencia, este mecanismo fue utilizado al no obtener una respuesta a la solicitud de información vía correo electrónico a la dependencia aquí mencionada, vía transparencia se pudo tener acceso al presupuesto de ingresos de los años 2013, 2014, 2015 y el ejercicio presupuestal 2016 desglosado por concepto, facilitando así la identificación en la vías y cantidades en la obtención de ingresos por parte del ayuntamiento.

Nota técnica: las cantidades que se presentan en relación a la cantidad y porcentaje de gasto social, y su desagregación por rubro, son tomadas de los presupuestos de egresos del H. Ayuntamiento de Tijuana para los años 2013, 2014, 2015 y 2016, estos no discriminan entre los adquiridos por recaudación local y los asignados por el sistema de transferencias federal y estatal.

- c) Identificar y analizar los programas sociales implementados por el Ayuntamiento de Tijuana, tanto por iniciativa propia como por mecanismos de gestión intergubernamental, revisando para esto su estructura básica, integrada por: objetivo, población a atender, recursos asignados, y su vinculación a los derechos sociales y a los objetivos planteados en Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016).**

La recopilación de la información necesaria para alcanzar dicho objetivo, se dio a través de dos vías principalmente: la revisión de documentos oficiales a los que se tuvo acceso a través de la dependencia de la “Sindicatura Social Municipal” y la solicitud de información vía transparencia, en ambos casos se realizaron las siguientes preguntas: *¿Cuántos son los programas de desarrollo social operando en el municipio de Tijuana?, ¿Cuántos de estos son una iniciativa municipal?, ¿Cuántos de estos son por iniciativa federal y/o estatal?, ¿Qué áreas o dependencias del municipio los están operando?, ¿Qué cantidad de recursos financieros ha sido asignados para la operación de estos programas en el ejercicio fiscal 2014 y 2015?.* En respuesta a la primera vía se obtuvo información referente al número total

de programas activos en el municipio, las dependencias a cargo de su operación, los recursos asignados para estos, población a atender y su vinculación con el Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016). Una vez identificada esta información, se prosiguió a organizarla para su futuro análisis, donde en correspondencia con la metodología propuesta por el CONEVAL (inventario de intervenciones municipales de Desarrollo Social, 2013) las variables a considerar fueron las siguientes:

<i>Variables a considerar:</i>	Dependencia
	Nombre del programa o intervención
	Objetivo del programa
	Población objetivo
	Presupuesto del programa
	Indicadores (actividad - impacto)
	Derecho social que atiende (educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y la no discriminación).
	Alineación con el Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016) (Objetivo, estrategia, línea de acción).

En torno a la respuesta obtenida a la solicitud vía transparencia, la secretaria de desarrollo social municipal, fue la única dependencia en el área que nos proporcionó información, está en referencia a los programas federales activos en el municipio, al ser esta la dependencia encargada de su operatividad, en ambos casos se observaron las mismas variables. Una vez que la información estuvo organizada, fue posible observar los vacíos presentes en el diseño de los programas municipales. El análisis y revisión documental tuvieron el propósito de determinar qué factores de orden económico, jurídico y/o administrativo contribuyen o limitan el ejercicio municipal de implementación de acciones y programas de desarrollo social.

Estructura de la tesis

La tesis se encuentra estructurada en cinco capítulos, más uno de conclusiones. El primer capítulo tiene como objetivo realizar una revisión teórica e histórica del proceso de descentralización en México, sus principales causas y el impacto de estas reformas en la vida política, administrativa, fiscal y social del país. En este primer apartado, se revisan los

aspectos teóricos de la descentralización, centrándose en las principales formas que adopta (política, fiscal y administrativa) y los grados en que se presenta (desconcentración, delegación y devolución), el capítulo busca resaltar las competencias que han sido transferidas a los gobiernos subnacionales y como estas resultaron en una alteración de los patrones en la gestión intergubernamental y la toma de decisiones a nivel federal. Centrándonos en las responsabilidades y atribuciones que ha adquirido el gobierno local, principalmente las que tienen que ver con la participación del Ayuntamiento en materia de desarrollo social.

En un segundo capítulo, se realiza una revisión general del contexto histórico del municipio de Tijuana, enfatizando en los aspectos económicos y flujos migratorios que han estado presentes en la región y han participado en la fundación y crecimiento de la ciudad. El objetivo principal de este capítulo es describir la situación social del municipio, a través de realizar un diagnóstico en base a los datos dispuestos en el Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016) y los arrojados por índices como: el de marginación (CONAPO, 2011), desarrollo humano (PNDU, 2011) y el índice de Rezago Social (CONEVAL, 2011), se busca resaltar las principales problemáticas y carencias social que enfrenta la población en el municipio.

El tercer capítulo tienen como finalidad realizar un análisis general de los normas jurídicas que debe seguir el orden municipal para la implementación y gestión de programas y acciones encaminadas al desarrollo social en el territorio. Inicialmente se identifican las leyes y reglamentos establecidas desde el orden federal, estatal y municipal dispuestas para normar dicho ejercicio. El capítulo se centra en revisar lo establecido por la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Baja California, la Ley de Desarrollo Social y Ley de Asistencia Social para el estado de Baja California, además de lo establecido en los reglamentos internos municipales de las dependencias dirigidas al Desarrollo Social municipal.

El cuarto capítulo, se centra en revisar la capacidad económica del municipio de Tijuana, esta ha sido estudiada como una de las principales limitaciones que enfrentan los ayuntamientos mexicanos para hacer frente a las atribuciones que como orden de gobierno han adquirido, principalmente en su tarea de proporcionar bienes y servicios públicos a los ciudadanos, la cual ha representado la mayor aportación de los gobiernos locales para la provisión de bienestar y desarrollo social a la población. El objetivo del capítulo es presentar datos que

puedan ayudarnos a responder tres preguntas esenciales dentro de la investigación, ¿cuál es la principal fuente de ingresos del municipio?, ¿cuánto destina el ayuntamiento para el área de desarrollo social? y de manera específica ¿a que sector ha dirigido la actual administración los mayores recursos en esta área?.

En el quinto capítulo se analizan las principales líneas de acción que en materia de desarrollo social son enunciadas en el Eje 2: “Calidad de Vida” integradas en el Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016), este considerado el principal instrumento de planeación administrativa municipal, y la correspondencia de estas con los programas de desarrollo social que ha implementado el Ayuntamiento en el presente periodo de gobierno, centrándonos en los años 2014 y 2015. Partiendo de la estructura orgánica y dimensiones institucionales con las que cuenta el municipio, se busca revisar la vinculación de estos dos elementos, planeación y estructura municipal, con las intervenciones sociales que la actual administración ha dispuesto para atender las necesidades sociales que enfrenta su población. Por último, se presentan las conclusiones a las que llega este trabajo de investigación, si bien, estas no son definitivas, se integran elementos para el análisis de la participación del Ayuntamiento como agente del Desarrollo Social, en términos de un municipio con las capacidades que presenta Tijuana, como caso de estudio. Las limitaciones de este análisis se dan principalmente en consideración a la información municipal oficial disponible para este.

CAPÍTULO I

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: UNA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS IMPLICACIONES EN EL MUNICIPIO COMO AGENTE DEL DESARROLLO SOCIAL

La historia del Estado mexicano, como la de otros países latinoamericanos, ha estado marcada por un centralismo donde los recursos, el poder político y en general la toma de decisiones en el quehacer de la administración pública se ha encontrado dispuesto en el orden central o federal. Lo que por décadas parecía “funcionar” en la gestión pública del país, evidenció sus fallas con la llegada de la crisis económica y política que se vivió en América Latina y México a principio de los años 80`s.

1.1. Aspectos teóricos de la descentralización

Fueron varios los factores que contribuyeron al debilitamiento del centralismo y al desarrollo de nuevos argumentos hacia la descentralización en América Latina. La tendencia mundial hacia la flexibilización con el objetivo de mejorar la coordinación y eficacia para atender las necesidades básicas de la población, sumado a las crisis de legitimidad política y fiscal del Estado. Ambas crisis se reforzaron mutuamente y dieron pie a la búsqueda de soluciones para su pronta atención (Assies, 2003).

Inicialmente fue Rondinelli (1989) quien desarrolla un marco conceptual que integra bajo una sola visión el enfoque politológico de la descentralización con el enfoque económico de la

“public choice”¹. El autor observa que *“la provisión, el financiamiento y el mantenimiento de los servicios públicos y de la infraestructura representan una parte sustancial del gasto público pero en la mayoría de los países en desarrollo se había puesto en duda la capacidad de los gobiernos centrales para proveer estos servicios con eficiencia y equidad, y se planteaba, en cambio, que los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales podrían jugar un papel más importante para estos propósitos”* (Finot, 2001: 34).

Rondinelli (1989) define la descentralización como *“la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”* y distingue cuatro formas principales o grados de descentralización:

- i. *Desconcentración, definida como la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.*
- ii. *Delegación, definida como la transferencia de poder de decisión y administración (incluidas responsabilidades financieras), sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas (empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales), no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste.*
- iii. *Devolución, se refiere a la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión.*

¹ El concepto acuñado por Dennis Mueller (1979, 1984), hace referencia a una aplicación práctica de esta teoría, que nos dice que los ciudadanos tienen la capacidad de elegir entre varias opciones para la provisión de bienes públicos, teniendo en cuenta el costo de cada una. Retoma el término “opción” como la idea fundamental de esta escuela, que nos dice que el proceso de selección colectiva es una opción frente al de selección privada, en principio más eficiente (Citado en Finot, 2001: 30).

- iv. *Privatización, política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales (citado en Finot, 2001: 34).*

La responsabilidad del financiamiento, como lo menciona Rondinelli (1989), es parte central del concepto de descentralización, determinado por, *¿quién paga?, y ¿cómo se determina el monto y la forma de pago adoptada?*, en este entendido, las formas de financiamiento se clasifican en:

- i. el autofinanciamiento y recuperación de costos (peajes, tarifas, impuestos por mejoras, etc.),
- ii. el cofinanciamiento, donde los usuarios aportan servicios o se hacen cargo del mantenimiento, a fin de reducir costos (por ejemplo aportes no tributarios de comunidades)
- iii. expansión de ingresos locales: impuestos a la propiedad o indirectos,
- iv. transferencias intergubernamentales, en el caso de financiamiento por este medio se distingue entre:
 - impuestos compartidos, pero recaudados por el gobierno central,
 - transferencias definidas por fórmula: según tipo de servicios y número de habitantes o usuarios,
 - transferencias ad hoc, para servicios que el gobierno central desea promover,
 - reembolso de cierto tipo de gastos,
 - reducción de impuestos a individuos o empresas que inviertan en determinados lugares,
 - reembolsos por gastos en servicios individuales o a los hogares.
- v. autorización de préstamos locales,
- vi. acuerdos para proveer servicios de empleo y aumento de ingresos,
- vii. y medidas para reducir costos, modificando o eliminando regulaciones (citado en Finot, 2001: 35).

La descentralización, sin embargo, también maneja una dimensión política, como lo mencionan Palma y Rufián (1989) la transferencia de competencias hacia autoridades

designadas por el gobierno central se queda como simple “desconcentración burocrática”, reproduciendo la legitimidad del gobierno central y autoritario, en este sentido, al hablar de descentralización se habla de una perspectiva democratizadora, por tanto lo fundamental de la descentralización sería su dimensión política, es decir, constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales. Palma y Rufián concluyen que solo debería denominarse descentralización al caso en que tal transferencia se hiciera a autoridades electas de manera autónoma, mientras que un traslado similar en dirección a funcionarios designados correspondería al concepto de desconcentración (Finot, 2001:36).

La descentralización bajo esta perspectiva parte de establecer el origen del poder, es decir, a quién deben responder los funcionarios: en la descentralización, a los electores, y en la desconcentración, a la autoridad central que los designó. En términos de la toma de decisiones desde un nivel local, al hablar de descentralización estas son irrevocables e independientes, la entidad que ha adquirido las competencias se convierte en titular de las mismas sin que pueda ser sustituido por otro de nivel superior, en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente y la decisión puede ser tomada en última instancia por el gobierno central (citado en Finot, 2001: 36).

Los autores, concluyen que la transferencia de competencias puede darse bajo cualquiera de estas tres formas:

- i. *Descentralización: transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.*
- ii. *Delegación: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.*
- iii. *Desconcentración: transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria (ibid.:36)*

En la visión de Haldenwang (1990) el concepto de descentralización sería aplicable no solamente al sistema de legitimación política sino a otros dos adicionales, que también hacen parte de la gestión pública: el administrativo y el económico. Por lo cual sería apropiado

distinguir tres tipos de descentralización: *política, administrativa y económica*, según el proceso se refiriera a cada uno de los tres sistemas mencionados. Bajo este criterio, el autor retoma los conceptos de Rondinelli (1989) y los clasifica de la siguiente manera: la “devolución” sería un caso de descentralización política, la “desconcentración” y la “delegación” serían situaciones de descentralización administrativa, y la privatización sería un caso de descentralización económica (citado en Finot, 2001: 38).

El autor menciona que el concepto de descentralización política, estrictamente hablando, no sería aplicado solo en casos de transferencia de competencias a órganos electos, sino también en casos hacia organizaciones controladas por partidos y a organizaciones locales “representativas”. En el caso de la descentralización administrativa, esta puede ser clasificada en general (territorial), funcional o “burocrática” (hacia agencias semiestatales). Además menciona, que debe ampliarse el concepto de “privatización” de Rondinelli (1989), al integrar el termino “desregulación” en la descentralización económica, la cual define como el traslado de competencias decisorias al mercado y a los individuos que allí interactúan (Finot, 2001).

Autores como Cogco, Rodríguez y Pérez Cruz (2010), mencionan que para el caso mexicano la descentralización se ha dado, aunque de manera parcial, siendo este un proceso aún sin concluir, y se ha visto reflejado en tres áreas principalmente: la económica, la política y la administrativa. Los autores las definen de la siguiente manera:

- *La económica se refiere a las acciones del gobierno en la búsqueda de la eficiencia, a través de adecuar y compartir el presupuesto de ingresos (descentralización fiscal) así como del presupuesto de egresos (descentralización del gasto) entre los distintos órdenes de gobierno.*
- *la descentralización política se relaciona con la participación ciudadana y el proceso de toma de decisiones sobre asuntos colectivos, lo que tiene que ver con el ámbito democrático, la distribución y el ejercicio del poder público, así como el empoderamiento para la toma de decisiones desde lo local.*
- *la descentralización administrativa está enfocada a los arreglos institucionales al interior del aparato gubernamental, atañe al orden burocrático y los servicios que*

proporcionan a la comunidad, como educación, salud e infraestructura básica; esta involucra la capacidad humana, material, tecnológica y financiera de los gobiernos locales para la instrumentación de sus planes y programas, bien sean que se coordinen entre el gobierno central, los estatales y los municipales (ibíd., 2010: 9).

Centrándonos en el tema de la *Descentralización administrativa*, Bazdresch (2003) menciona que esta debe ser considerada en los temas de desarrollo, ya que es una parte esencial que ha dado nuevas atribuciones a los actores que se involucran en los espacios locales a través del diseño, diagnóstico, implementación y evaluación de la política pública. Ortega (1994) por su parte, expone que el municipio constituye la manifestación más democrática de la descentralización política y es la expresión básica de la distribución regional de poder, ya que es el espacio donde conviven expresiones de diversos actores como empresarios, ciudadanos, políticos y funcionarios públicos (citado en Cogco, López Estrada, 2011: 28).

Cohen y Peterson (1996), al observar las limitaciones presentes en los diseños de descentralización administrativa que se están aplicando en países en desarrollo, revisan la tendencia en busca de formas de reinventar los diseños administrativos presentes en el sector público, siguiendo esta línea, presentan un marco que extrae principios de la literatura teórica sobre las organizaciones, la elección pública, el federalismo fiscal y las finanzas públicas. La propuesta busca promover el crecimiento económico, frente a la incapacidad financiera del estado, la reducción de la concentración espacial del desarrollo, y promover la reforma de la burocracia. Fortaleciendo así la gobernabilidad a nivel local, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar el desempeño del gobierno, buscando romper el "monopolio central de control" y encontrar formas innovadoras para permitir a los actores locales producir y entregar bienes y servicios públicos (*ibíd.*:2).

El marco revisa los diseños de descentralización administrativa en términos de la concentración de los roles organizacionales e institucionales que implementan las tareas del sector público, el principio central que subyace en el marco es que la provisión de las tareas y asignación de recursos debe darse a través de la vía plural, en lugar de monopolista, en este sentido, los autores definen tres estrategias de diseño administrativo, en relación a la forma en que se encuentran concentrados los roles de participación:

- i. *Monopolio Institucional, o centralización*, los roles se concentran en el centro espacial en una organización o institución, se refiere a aquellos papeles que el Estado mantiene en exclusividad para sus órganos y departamentos centrales,
- ii. *Monopolio Institucional Distribuido*, o la descentralización administrativa hacia instituciones en los gobiernos locales o empresas del sector privado a través de la desconcentración, descentralización, y/o delegación, los roles están distribuidos espacialmente pero se concentran en una organización o institución; se refiere a aquellas responsabilidades que han sido transferidas completamente a órganos de gobierno subnacional en el territorio (local, estatal, agencias, etc.) mediante alguna de las fórmulas de descentralización. Estos órganos mantienen el monopolio en su ámbito territorial o sectorial, reproduciendo la misma lógica de concentración sobre las tareas asignadas en sus instituciones y organizaciones específicas,
- iii. *Pluralismo institucional*, o la descentralización administrativa a través de la desconcentración, descentralización, y/o delegación, los roles son compartidos por dos o más instituciones u organizaciones, que pueden ser del centro, o encontrarse distribuidos en el territorio, o una combinación de ambos, aparece cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado (M. Cohen y B. Peterson, 1996; Jordana, 2001).

El marco desagrega una serie de objetivos: la solvencia, la apertura y (estabilización), el apoyo político, el crecimiento económico y la equidad (distribución), y la adecuación de los recursos humanos, fiscales y políticos (asignación). Lo relevante en este punto, es el énfasis que ponen los autores, en revisar las capacidades humanas, financieras y los recursos políticos con los que cuentan las unidades u órdenes de gobierno receptores, para llevar a la practicas dichos objetivos.

Ahora bien, es una realidad que los territorios presentan desequilibrios institucionales, económicos y políticos. En relación a esto los autores mencionan que el objetivo de asignación

mediante la descentralización administrativa, requiere inicialmente el apoyo del centro. Es decir, sin el apoyo y la asistencia en la planeación desde el nivel central, el desarrollo autónomo desde el nivel local, se ve imposibilitado a atender algunas tareas o promover el desarrollo. Aunado a esto, se concluye que para que se dé una descentralización administrativa efectiva se necesita la presencia de las tres competencias (económica, política y humana); por otra parte, una explicación para el fracaso de los monopolios institucionales distribuidos, es que, en efecto, estos siguen siendo un monopolio institucional y una fuente alternativa de energía administrativa al centro (Cohen y Peterson, 1996).

En el caso de los espacios locales que mantienen un monopolio de los ingresos a nivel local, junto con la influencia política o de control y autonomía administrativa, estos representan una potencial amenaza política para el centro. En relación a esto, los gobiernos centrales limitan los ingresos privándolos de fondos del centro. En un monopolio, las unidades administrativas descentralizadas tienen dos defectos importantes. En primer lugar, pueden poner en peligro al centro. En segundo lugar, son menos capaces de responder a las necesidades locales y la movilización de recursos locales (Cohen y Peterson, 1996:8).

El nuevo marco de la descentralización administrativa propuesto por los autores Cohen y Peterson, sugiere que el “*Pluralismo Institucional*”, es una estrategia mejor al enfoque más tradicional de “*Monopolio Institucional Distribuido*”, esto se debe a que ofrece una mayor probabilidad de aumentar al máximo los medios y los actores necesarios para promover la rendición de cuentas, elemento esencial para la producción y el suministro de bienes y servicios del sector público. En este entendido, los autores mencionan que los cuatro recursos más importantes en la promoción de la rendición de cuentas en los sistemas administrativos son: la supervisión política, las leyes, la competencia y los mecanismos administrativos. Entre los mecanismos administrativos más importantes están: los sistemas de profesionalismo, incentivos y monitoreo (Cohen y Peterson, 1996:12).

En términos financieros, dentro de cualquier proceso de descentralización administrativa, el centro ha jugado un papel primordial en la financiación de los costos de llevar a cabo cualquier tarea del sector público, de mayor manera en las primeras etapas en comparación a

las posteriores. Con el tiempo, los costos de llevar a cabo la provisión de bienes y servicios públicos pueden ser administrativamente descentralizados desde los ministerios de hacienda hacia los usuarios que pagan las cuotas, los órdenes de gobierno locales o el sector privado, en este sentido, se descubren tres etapas en el proceso de descentralización: *iniciación, expansión y madurez*. Por otro lado, la gestión operativa y las funciones de movilización de recursos también pueden ser centralizados en la etapa inicial, pero finalmente descentralizados a medida que se establecen los sistemas administrativos, y estos son probados y fortalecidos (Cohen y Peterson, 1996:17). Los autores mencionan que la clave para romper el monopolio de diseño central radica en el reparto de responsabilidades relacionadas con la ejecución de tareas específicas del sector público, tales como la construcción, el mantenimiento de la infraestructura o los servicios de recolección y eliminación de basura en las zonas urbanas. A manera de síntesis es el reparto de funciones a nivel central y no central el sello distintivo de una transición hacia las formas más evolucionadas de monopolio institucional distribuido y pluralismo institucional (*Ibid.*:21).

1.2. La Descentralización en el contexto mexicano

Durante el decenio de 1970, el país se había convertido en uno de los principales abastecedores de petróleo en el mercado global, y los precios de éste se mantenían a la alza. México vivía un ambiente de bonanza económica, ubicándolo como la décima nación más grande en términos del Producto Interno Bruto (PIB). Esta creciente ilusión financiera presentaba el panorama idóneo para la inversión y la modernización del país, donde incentivados por las atractivas tasas de interés que ofrecían los bancos extranjeros, el acceso a dichos préstamos no suponía un riesgo mayor para los mexicanos, todo parecía marchar bien, hasta que el mercado mundial de petróleo se derrumbó, y con él, la economía del país (Rodríguez, 1999).

Iniciando el periodo presidencial de Miguel De La Madrid (1982- 1988), el contexto se mostraba distinto. Para mediados del decenio de 1980 la inflación llegaba por encima del 100%, se acumulaba la deuda por los préstamos adquiridos, donde condiciones como la recesión mundial y las altas tasas de interés imposibilitaban su pago, el desempleo en el país

alcanzaba a más de 20 millones de personas, lo que representaba a más de la mitad de la fuerza laboral (Cornelius y Craig, 1994, citado en Rodríguez, 1999). Este se observaba como un momento de quiebre, no solo en el plano económico, sino político del país, cuestionando la capacidad para gobernar del hasta entonces partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), frente a su competencia para la implementación de políticas públicas adecuadas que contribuyeran a permear las externalidades negativas provenientes de la crisis en los mercados mundiales. Frente a esto, el Estado se ve obligado a realizar una serie de profundas reformas estructurales de tipo económico, político y administrativo.

1.2.1. Las reformas de la década de los 80's y sus implicaciones en el régimen de bienestar mexicano

En el plano económico, la principal estrategia del gobierno de la Madrid era reformar el entonces modelo de economía nacional, el modelo de sustitución de importaciones (ISI), transitando hacia un modelo de libre mercado y apertura económica, que posicionara a México en el mercado internacional. Este nuevo modelo sentaba sus bases en los programas de estabilización y ajuste estructural promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Rodríguez, 1999). Bajo esta perspectiva institucional influenciada por el discurso de estas grandes instituciones internacionales de cooperación, la reforma del Estado se observaba como una condición necesaria para incrementar los niveles de desarrollo de la región (Banco Mundial, 1999; BID, 1997, citado en Jordana, 2001), asignando un gran énfasis al proceso de construcción de capacidades en los niveles subnacionales, siendo la descentralización un instrumento fundamental en dicho proceso (Jordana, 2001).

Siguiendo esta línea, la administración de De la Madrid implementa en 1984 el llamado “*programa de descentralización de la administración pública federal*”, con el cual se buscaba “establecer una red de gobierno menos centralizada, y por ende, una distribución equilibrada de las responsabilidades gubernamentales” (Pineda, 1996: 376), contribuyendo al descongestionamiento de la toma de decisiones a un único nivel central. Cohen y B. Peterson (1997) mencionan que la descentralización administrativa fue adoptada por los países en

desarrollo como la estrategia adecuada para reforzar la gobernanza, incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, además de producir y suministrar bienes y servicios públicos de una manera más eficiente y efectiva (*Ibíd.*:1). En el caso mexicano, se apostaba a que aportaría a la construcción de un verdadero “federalismo”, y con este, una nueva concepción del municipio como orden de gobierno, con atribuciones y recursos propios (Cabrero, Cejudo, Merino y Nieto, 2008).

Las reformas estructurales implementadas en Latinoamérica en la década de los 80's, se vivían frente a un panorama de descontento social y político efecto de la crisis económica, en el caso mexicano, dichas circunstancias propiciaron que los partidos políticos de alternancia ocuparan por primera vez espacios en los gobiernos subnacionales, con esto se creaban las bases para que el país avanzara hacia la democracia electoral. Ahondando en el tema, como se comenta en párrafos anteriores la crisis económica que llegó a México en 1982, posicionó al país al borde de la quiebra financiera; esta realidad socioeconómica sumaba argumentos para la creciente insatisfacción social, resultando en la aparición de nuevos conflictos y movimientos sociales (Bassols y Arzaluz, 1996). Frente al descontento social, el partido político hasta entonces hegemónico en el país perdía representatividad frente a la ciudadanía, con esto se presentaba la posibilidad para que los partidos de oposición ganaran espacios en la administración pública. Fue en 1989 que se gana la primera gubernatura de alternancia², este triunfo “venía precedido por una todavía débil pero creciente presencia de la oposición en municipios importantes del país, particularmente en los estados del norte del país” (Bassols y Arzaluz, 1996:104). Como se comenta, la primera gubernatura panista implicó un paso adelante en el proceso de la transición democrática nacional. Por primera vez se reconocía un gobierno estatal de alternancia política. No obstante, a manera de poner en perspectiva el proceso de transición democrática en el país, resulta de importancia resaltar que no es lo mismo hablar de un proceso de transición política derivada de la alternancia en el gobierno, sobre la transición democrática. Esta última, es definida por Bassols y Arzaluz (1996) como “el proceso de construcción de un nuevo espacio para la realización de la política, en donde la política electoral y sus componentes, fundamentalmente ciudadanos y partidos, reales y

² Baja California se convierte en la primera entidad federativa gobernada por un candidato de oposición, en este caso nos referimos a un candidato perteneciente al Partido Acción Nacional (PAN).

formales, constituyen el eje determinante para la integración y eventual funcionamiento de los aparatos de gobierno en todos sus niveles” (*Ibid.*:105). En este sentido, los autores concluyen que si bien existe una mayor presencia de partidos de oposición en los órdenes estatales y municipales³, no se podría aún hablar de un proceso de democracia local (Bassols y Arzaluz, 1996). No obstante, la suma de experiencias de gestión con alternancia política refuerza la necesidad de avanzar hacia ella. Aziz Nassif (1994) menciona que son significativos los factores que siguen pendientes a pesar de la alternancia, entre ellos: los criterios de transparencia en la gestión pública, la pluralidad en la integración de los cabildos, la apertura política y la participación democrática local (Citado en Bassols y Arzaluz, 1996:105).

Las modificaciones no solo impactaban en el ámbito político, ya que las reformas estructurales contribuyeron para que se diera una transformación en la participación del Estado como el principal proveedor de bienestar social a sus ciudadanos, transitando hacia un modelo donde el mercado adoptaba un rol central tanto en la actividad económica como en aspectos sociales, convirtiéndose en el canal predominante por medio del cual la gente busca tener acceso a los bienes y servicios que les otorgan bienestar, relegando la participación del Estado a un papel subsidiario, donde solamente intervenía en aquellos casos donde las personas demostraran no poder hacer frente a riesgos básicos, a través de las denominadas políticas focalizadas⁴ (Filgueira, 2013).

Si bien las reformas de la década de los 80`s fueron dirigidas hacia la reducción del Estado, en los años 90`s surge la propuesta para una “segunda generación” de reformas. La propuesta surge al constatar que las primeras reformas fracasaron en la creación de condiciones para el crecimiento económico, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad (Burki y

³ Para el momento en que se escribe esta investigación ya han pasado dos administraciones federales a cargo de un partido de oposición, Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012), ambos representantes del Partido Acción Nacional (PAN).

⁴ La focalización se basa en lo que Titmuss (1974) llama “el modelo de bienestar residual”. Su premisa fundamental es que hay dos canales sociales a través de los cuales las necesidades del individuo son satisfechas: el mercado privado y la familia. Ese modelo sostiene que sólo cuando estos canales se rompen, las instituciones de bienestar social deben entrar en juego temporalmente (Titmuss, 1974: 145-146, citado en Barba, 2014).

Perry,1998:3 citado en Assies, 2003). Se resuelve que la reducción del Estado había sido un error, la nueva generación de reformas se enfocaron en el fortalecimiento de las instituciones públicas, con una nueva atención a la educación y la salud (capital humano) y revisando el papel que ejercen los gobiernos locales en el territorio (Assies, 2003).

En este sentido, se menciona que las transformaciones del régimen de bienestar mexicano han transitado desde los programas de ajuste que se implementaron en los años ochenta y han ido ampliando poco a poco sus alcances. La primera generación de reformas se concentró en la reducción de la intervención estatal directa en la economía, en la desregulación de los mercados internos y la liberalización de los externos, una segunda generación surge como respuesta a los deterioros sociales que acompañaron a la aplicación de las políticas estructurales de la primera generación y consistió en replantearse el entonces paradigma de política social y enfocarlo a aspectos que tienen que ver con el combate a la pobreza y la reducción de protección de los grupos privilegiados considerados como no pobres, se habla también de una tercera, dirigida a promover las concesiones gubernamentales de servicios públicos, estimular la evaluación de los impactos ambientales de las actividades económicas y descentralizar las funciones gubernamentales, para así garantizar que los recursos se acercaran a las poblaciones objetivo (Román, 1999:76-78; Heller, 1988; Banco Mundial, 1990 y 1995, citado en Barba, 2009: 344).

Ahora bien, la relevancia de revisar este periodo, radica en analizar las implicaciones que ha tenido la crisis económica y política en la transformación de las relaciones del gobierno federal con los gobiernos estatales y locales, alterando los patrones de toma de decisiones, se daba una modificación en el carácter de la política local y en consecuencia el de las relaciones intergubernamentales (Rodríguez, 1999).

Esto a su vez modificó la manera de entender la política social, ya que esta última guarda una vinculación directa a los modelos de desarrollo y paradigmas económicos y sociales que han predominado en el país (Filgueira, 2013). En este sentido, Barba (2007) menciona que México

se concibe como un régimen de bienestar dual⁵. Alejado aún de presentar las condiciones de un sistema de seguridad social incluyente e igualitario. Barba (2015), menciona que si bien se ha avanzado en las reformas orientadas a lograr que los sistemas de protección social lleguen a ser viables financieramente, no en aquellas dirigidas a lograr que se conviertan en sistemas integrados y unificados. Temas como la integración de la población indígena, siguen pendiente, por lo que el régimen continúa reproduciendo con fuerza las desigualdades. En ese contexto no se podría hablar de universalismo, sino de un dualismo residualizado con un matiz universalista (*Ibid*, 2015:207-208).

1.2.2. La participación de los tres niveles de gobierno en la construcción de un Sistema Nacional de Desarrollo Social

Constitucionalmente el Estado mexicano es definido como una República Federal, el cual otorga a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, distintas capacidades y responsabilidades en cuanto a los compromisos que se establecen para ofrecer bienes y servicios públicos que proporcionen bienestar social a los ciudadanos. Fue a partir del proceso de descentralización, que estos patrones de organización se vieron modificados, dejando atrás la vieja concepción de que los gobiernos de los estados eran los únicos agentes del poder central, se generaban nuevas atribuciones y recursos para los gobiernos municipales, donde en la actualidad, los estados y municipios son niveles claramente diferenciados, con atribuciones y recursos propios (Cabrero, Cejudo, Merino, Nieto, 2008). Con esta nueva distribución de tareas entre los órdenes de gobierno se apostaba a que se realizara un gasto más eficaz de los recursos, por lo que los niveles de gobierno adquirirían responsabilidades acorde a sus competencias: en el caso del orden federal el mejor situado para coordinar la asignación de los recursos públicos entre los estados y los municipios de una manera eficaz y equitativa, y los

⁵ Este tipo de regímenes se distingue por una fuerte protección bismarckiana del trabajo formal a través de esquemas de seguridad social, un enfoque familiarista y un régimen de ciudadanía social segmentada. En ellos la protección social tendió a concentrarse en las áreas metropolitanas y fue acompañada por un importante proceso de desafiliación social de la población que no contribuía directamente al proceso de industrialización ni en la economía formal (trabajadores informales en el medio urbano y campesinos). Los regímenes duales, al igual que los excluyentes, continuaron haciendo a un lado y estigmatizando a las antiguas víctimas del colonialismo: la población indígena y la afrodescendiente (Barba, 2007).

gobiernos subnacionales, los más cercanos a la ciudadanía y sus necesidades, para ejercer los recursos en proyectos específicos desarrollados en función de atender dichas demandas sociales y demás necesidades locales (Scott, 2004).

En este punto, es importante revisar lo establecido en la Ley General de Desarrollo social, la cual menciona que son derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación (art. 6), y se responsabiliza al Estado de proporcionar las condiciones para que los ciudadanos puedan ejercer plenamente dichos derechos. Guadarrama (2001) menciona que los derechos sociales se constituyen como derechos de participación que aseguran las posibilidades de acceso al bienestar, el poder político y la riqueza, y es responsabilidad del Estado proteger la vigencia de las libertades individuales y el garantizar el acceso a los bienes sociales. Con esto en mente, se revisa la construcción del Sistema Nacional de Desarrollo Social⁶, el cual asigna tareas específicas a los niveles de gobierno en vías de proveer dichos derechos. Ahora bien, es importante hacer notar, que pese a la existencia de

⁶ Mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:

- I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;
- III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- IV. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
- V. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e
- VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal. (Art. 38, Ley General de Desarrollo Social, 2004).

este como mecanismo de cooperación entre los órdenes de gobierno en vías de crear una política social nacional más articulada, este sigue siendo un objetivo pendiente⁷.

De manera inicial, la reforma educativa en el año de 1983 permitió descentralizar la educación básica, en el mismo año se creó el Sistema Nacional de Salud y en 1984 la Ley General de Salud, proporcionando con ello la estructura para descentralizar estos sectores hacia los gobiernos estatales (Rosas Arellano, 2014). En el caso de los municipios, estos han adquirido amplias facultades para actuar en relación con la planeación territorial, ambiental y suministrar servicios públicos como el agua potable y alcantarillado, mercados, entre otros, por lo que su participación en el ámbito social se encuentra principalmente ligado a otorgar servicios de infraestructura social. Estas mayores atribuciones al orden local contribuía a dejar atrás la visión del municipio como una instancia meramente de carácter administrativo, ganando atribuciones propias como orden de gobierno, los Ayuntamientos se convertían en un actor con voz propia y peso específico en el sistema político y administrativo del país (Cabrero, Cejudo, Merino y Nieto, 2008).

Ziccardi (2003) menciona que debe resaltarse la relevancia del municipio como el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, este es “pieza fundamental del federalismo mexicano, ubicándolo como la base territorial y poblacional necesaria para formular políticas tendientes a lograr una mayor y mejor integración del conjunto del territorio y un nivel de vida adecuado para la población” (*ibíd.*:14).

⁷ Ver Cogco, Rodríguez y Pérez Cruz, 2010.

Tabla 1.1. Competencias de los órdenes de gobierno en fomento al Desarrollo Social

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social. • Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social. • Determina anualmente las zonas de atención prioritaria. • Financiamiento • Evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y ejecutar programa estatal de desarrollo social. • Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social. • Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social.

Fuente: elaboración propia, en base a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (2004), capítulo II– De las competencias.

Esta nueva distribución de tareas ha resultado en una serie de complejas relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno, que sumado a la estructura formal del Estado, organizado en forma de federación, registra un mayor nivel de interrelación: gobierno local-gobierno intermedio; gobierno local-gobierno nacional; gobierno intermedio-gobierno nacional, además de las diferentes relaciones que se pueden establecer entre gobiernos del mismo rango (Jordana, 2002).

A partir de lo anterior, el rol de la gestión intergubernamental en materia de bienestar social, se ve reflejado en las acciones que convergen en los territorios, como resultado de programas que han sido diseñados por los distintos niveles de gobierno involucrando reglas, actores y recursos, que se manifiestan o no, en procesos de coordinación, cooperación, y colaboración entre los diferentes ámbitos gubernamentales (Arellano, Marroquín y Aries de la Mora, 2011). No obstante, pareciera no presentarse una agenda clara que explique el porqué de la distribución de responsabilidades entre los órdenes de gobierno, al observarse un cúmulo de acciones desarticuladas, no estructuradas ni vinculadas entre los tres niveles de gobierno. Donde la diversidad de políticas sociales implementadas depende del interés y las condiciones financieras y operativas del gobierno federal y estatal, en tanto los gobiernos municipales sólo

se limitan a desarrollar acciones asistenciales de poco o nulo impacto en las condiciones de vida de la población (Cogco, Rodríguez y Pérez Cruz, 2010:8).

1.3. Conceptualización del Desarrollo Social

El desarrollo social como lo menciona Sojo (2006) se da como resultado de la combinación de una serie de acciones de carácter público y privado, es decir intervenciones institucionales y políticas, dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna. Lo saludable alude a la calidad de vida, asegurada por acceso a la nutrición, vivienda, educación, ambiente y cultura; la longevidad se refiere a la disposición de esos recursos en el largo plazo y la dignidad refiere la disposición de derechos ciudadanos o humanos, que orientan la acción pública y la demanda social (*Ibid.*:66)

En este sentido, se vuelve propósito del desarrollo social la creación de opciones para que los ciudadanos puedan desempeñar sus capacidades humanas, colectivas e individuales (Sojo, 2006). Amartya Sen (1996) por su parte menciona que son dos los factores que intervienen en el desarrollo social: el factor asistencia y el propio desarrollo social, estas denominadas por el autor como las dos dimensiones de la intervención social del Estado: la protección (asistencia), ligada a las medidas que son tomadas para atender y proteger a grupos vulnerables en situaciones de emergencia, y la promoción (desarrollo), que se logra a mediano y largo plazo y busca mejorar las condiciones de vida y la expansión de las capacidades básicas de la población (citado en Salinas y Gallo, 2008: 32).

Los autores coinciden en que al hablar de desarrollo social, estamos hablando de un proceso en el que participa el Estado a través de políticas de intervención de corto y largo plazo, cuyo objetivo final es la creación de capacidades humanas y el mejoramiento de la calidad de vida. En términos de la política social, esta es definida como “la acción del Estado para garantizar la cohesión social, el bienestar y la protección social”. Esta actúa en tres niveles complementarios: i) las políticas sectoriales: ii) las políticas de desarrollo social y superación de pobreza que operan con la lógica de programas sociales y iii) los programas de asistencia social focalizados (Serrano y Fernández, 2005:5, citado en Cogco y López, 2011). La

relevancia de distinguir entre una u otra, reside en determinar que es materia de cada una, es decir, al hablar de protección, nos estaremos refiriendo a las medidas que se toman con el objetivo de atender las necesidades de urgencia que presenta un grupo poblacional en situación de vulnerabilidad. Y en términos de políticas de desarrollo social, nos referiremos a aquellas políticas que llevan a empoderar mediante la creación de capacidades. Una adecuada combinación de estos dos factores (asistencia y desarrollo), puede llevar a un desarrollo social democrático, es decir, igualitario, logrando reducir de manera efectiva la brecha entre pobres y ricos, y logrando así un constante mejoramiento de la sociedad. En este sentido la intervención estatal, debe determinar cuándo habrá que responder mediante políticas de desarrollo, asistenciales, o una combinación de ambas (Salinas y Gallo, 2008).

Pareciera que al hablar de política social y desarrollo social, estamos hablando de lo mismo, sin embargo, como lo menciona Sojo (2006) las políticas sociales, ejemplo aquellas dispuestas para la superación de la pobreza, forman parte de una estrategia de desarrollo social, pero no la sintetizan, de esta también forman parte las políticas económicas, es decir, las decisiones fiscales, monetarias y comerciales también tienen un impacto social, ya que el desarrollo de políticas de intervención social no es posible sin programas de política económica que las activen.

1.3.1. Factores que intervienen en el desarrollo social

Existen condiciones que se vuelven indispensable en la promoción del desarrollo social, el buen gobierno es una de ellas. En correspondencia a esto, como se comenta en el párrafo anterior el tema de los recursos fiscales ha sido ampliamente discutido. La existencia limitada de recursos fiscales para hacer frente a las demandas crecientes, es uno de los factores que mayormente dificultan el ejercicio del poder administrativo, Sojo (2006) comenta, que la rigidez fiscal ha vuelto más atractivo para los gobiernos de turno la administración selectiva de políticas dirigidas por sus efectos en corto plazo, desgastando en ocasiones la disponibilidad de recursos para programas de largo propósito (*Ibid.:* 67). Esta acción pública de corto plazo perjudica la formación de políticas socialmente pertinentes, integradas a verdaderas estrategias de desarrollo social. Se vuelve necesario el fortalecimiento de las funciones institucionales

referidas a la formación de “reglas de juego” y la garantía de la plena observancia de las funciones administrativas asociadas a la disposición y entrega de servicios públicos de calidad y de las funciones políticas dirigidas a la capacidad efectiva para atender demandas sociales (Sojo, 2006:72).

1.4. Problemáticas y limitaciones derivadas de las reformas y el proceso de descentralización

Como se lee en párrafos anteriores, la descentralización se ha analizado como una consecuencia de la crisis económica y los procesos de democratización en México, donde esta se observa como una condición necesaria para el incremento de los niveles de participación ciudadana y el dinamismo intergubernamental (Jordana, 2001). Si bien, la descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural, se reconocía como imperativo impostergable en el país, en la práctica implicó una extensión, diversidad y complejidad en la gestión gubernamental, orientada al perfeccionamiento del desarrollo social (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001: 73).

En el plano socioeconómico, Cogco y López Estrada (2011) mencionan que la aplicación de políticas de fomento a las exportaciones y la apertura comercial, resultó en una intensificación de las inequidades que en el plano social se habían venido acumulando en el país, con esto se acentuaba la desigualdad social producto del desempleo y la mala distribución del ingreso. El nuevo modelo económico sentaba sus bases en la comercialización de bienes competitivos, que incorporaran algún grado de progreso técnico (Filgueira, 2013) dirigidos hacia la comercialización con el mercado exterior, lo que supuso el cierre de empresas que no pudieron incrustarse al flujo comercial con el exterior y no representaron, en su momento, áreas o sectores estratégicos en la política de desarrollo implementada por el gobierno (*ibid.*:26).

La descentralización, como lo menciona Boisier (2003), se exhibe no como un fin sino como un medio para alcanzar un desarrollo más armónico en las comunidades, cuyos alcances sean producto de un proceso mediante el cual las decisiones se democratizen y puedan generar mejores condiciones de competitividad y eficiencia en la asignación y utilización de los

recursos (citado en Cogco y López Estrada: 27), no obstante, la realidad socioeconómica del territorio cuestiona los alcances hacia dicho objetivo, como lo mencionan Díaz, Cayeros y Castañeda (2004) el proceso de descentralización fiscal ha eliminado instrumentos por medio de los cuales se pretendía mitigar la desigualdad regional y los efectos adversos de la vulnerabilidad provenientes de los mercados externos, los cuales no han sido sustituidos por mecanismos alternativos para generar un mayor impacto redistributivo en el gasto público, donde no existe una evaluación clara con respecto a la eficiencia del gasto descentralizado. En este punto se revisa lo dispuesto por Jordana (2001), ella menciona que desde su implementación los modelos de descentralización adoptados por los países latinoamericanos fueron exportados desde países desarrollados, sin tomar en cuenta las tradiciones políticas locales, la capacidad técnica o reglamentaria del país receptor.

Autores como Cabrero y Acosta (2004) resaltan la importancia de que el proceso se dé bajo una clara apreciación de la heterogeneidad presente en el país, este compuesto por 32 entidades federativas y 2,456 municipios, de estos, solo un 7% cuentan con una población mayor a los 50,000 habitantes, un 13% entre 10 y 50,000, un 19% entre 2,500 y 10,000, mientras que el 61% restante cuentan con poblaciones menores a los 2,500 habitantes (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010), retomando la clasificación utilizada por Cabrero (2004) los municipios se dividen en cinco categorías: municipios metropolitanos (más de 500 mil habitantes), municipios urbanos medios (entre 100 mil y 500 mil habitantes), municipios urbanos pequeños (entre 15 mil y 100 mil habitantes), municipios semirurales (entre 2 500 y 15 mil habitantes) y municipios rurales (población menor que 2 500 habitantes); en este entendido, más del 80% de los municipios mexicanos se encuentran dentro de la categoría de semirrural y rural. Esta característica demográfica tiene un impacto significativo en la construcción de capacidades para hacer frente a las obligaciones que le han sido asignadas como orden de gobierno, principalmente en su capacidad económica y recaudatoria, y por tanto operativa, con un impacto negativo mayor en aquellos municipios que presentan densidades poblacionales bajas, ya que existe una relación entre el número de habitantes y los recursos con los que cuentan las administraciones municipales, en estos, se ve reducida la posibilidad de hacerse de recursos económicos de manera local, presentando una dependencia mayor a las transferencias federales, sin estos recursos el municipio se ve imposibilitado para

realizar proyectos que atiendan las principales problemáticas comunitarias (Cogco, Rodríguez, Pérez Cruz, 2010). Aunado a esto, también se ve comprometida la posibilidad de reclutar personal capacitado para cumplir con las funciones de administración y gestión de su territorio (Ziccardi, 2003). En este entendido, la descentralización no debe aportar a las desigualdades presentes en los territorios, otorgándole atribuciones que rebasen su capacidad institucional y financiera en busca de atender estas nuevas responsabilidades.

Por otro lado, Cabrero y Orihuela (2002) mencionan que son los municipios categorizados como urbanos y metropolitanos, los que presentan mayores grados de desarrollo en su capacidad institucional⁸, debido en parte a que suelen contar con un mayor número de funcionarios públicos y un sistema de planeación municipal más robusto, donde su grado de autonomía se ve también favorecido por su densidad poblacional, al permitirles obtener casi la mitad de sus ingresos de impuestos y derechos locales. En este punto radica la importancia de que “el proceso se dé con mucha claridad en cuanto a lo que se va a descentralizar, y sobre todo en cuanto a lo que se puede y no se puede hacer. Se necesita evaluar qué recursos humanos existen y qué calificación tienen esos recursos humanos” (Acosta, 2004: 95 citado en Cogco Calderón, Rodríguez Vargas y Pérez Cruz, 2010).

La realidad de los municipios mexicanos es diversa, misma que no los excluye de su responsabilidad de proveer los servicios y bienes públicos necesarios que lleven a sus ciudadanos a alcanzar adecuados niveles de bienestar y seguridad social, no todos los municipios pueden asumir con eficacia las tareas que se les han asignado, por el contrario la gran mayoría no puede hacerlo (Cogco, Rodríguez y Pérez Cruz, 2010). En este sentido, Merino (2007) menciona, que si bien las reformas efectuadas en los últimos 30 años, particularmente las enmiendas al artículo 115 constitucional “han modificado la forma tradicional de gobernar en los municipios, también han desafiado su capacidad de respuesta profesional, la mudanza en las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales durante los

⁸ Término que se refiere a la actuación del gobierno o su desempeño en la ejecución de funciones en las distintas áreas a atender, considerando para ello la labor de las instancias gubernamentales, así como los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta para el cumplimiento de sus funciones (Rosas, 2008).

últimos años no se ha acompañado de un estrategia para garantizar que puedan cumplir a cabalidad con estas nuevas obligaciones” (*ibíd.*: 34).

A manera de resumen, se retoman lo dicho por Cabrero, Cejudo, Merino y Nieto (2008) “*El federalismo mexicano sigue enfrentando serias dificultades por la distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre gobiernos, disputas por la definición, el diseño y la implementación de las políticas públicas, problemas para la coordinación de acciones conjuntas, fuertes rezagos en las distintas capacidades institucionales de los gobiernos locales y una creciente brecha de ingreso y desarrollo humano entre regiones*” (*ibíd.*: 214).

1.5. El gobierno local y su participación en el desarrollo social

Las transformaciones que vivió el Estado mexicano en la década de 80’s, sentaron las bases para que los gobiernos locales adquirieran mayores responsabilidades como orden de gobierno. En un primer momento, fueron las enmiendas al artículo 115 constitucional en el año 1983, donde se ofreció una definición puntual de las funciones que tendrían que llevar a cabo como responsables de la administración pública, además de dotarlos de autonomía recaudatoria, con esto se avanzaba hacia la consolidación de los poderes municipales, especialmente en lo que se refiere a su autonomía en relación con los estados (Merino, 2007; Jordana, 2001).

Para poner en contexto la situación en la que se encontraban los gobiernos municipales previo a *la reforma de 1983*, se retoman algunos puntos presentes en el análisis realizado por Merino (2007):

- Como primer punto, se establecieron las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido de sus labores por el poder legislativo estatal, no obstante, también ofrecía, el derecho de audiencia, es decir, la posibilidad de defenderse legal y públicamente ante una decisión estatal de destituir a los representantes elegidos por la comunidad.
- En términos del patrimonio municipal, se establecía que estos no solo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio, el cual pueden manejar con tanta libertad

como las leyes locales les permitan, si bien, estas son aprobadas por las legislaturas estatales, en términos del patrimonio municipal este no puede ser enajenado por otra instancia. Con la reforma se inauguraba una nueva etapa de organización interna, otorgándole al municipio facultades para expedir reglamentos administrativos sin intervención de los estados.

- Se definía también un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal (agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito), atribuciones que hoy día se consideran exclusivas del ámbito local y participan en su quehacer de otorgar bienes y servicios públicos a la ciudadanía. En relación a las fuentes de ingresos propias de los municipios, la reforma estableció que estos proveerían de los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, lo correspondiente a las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, siendo el ayuntamiento el que definiría con total libertad el destino de su presupuesto público.
- En términos de la administración de su patrimonio, se le otorgo facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, estos ahora participan en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervienen en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgan licencias de construcción y participan en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.
- La reforma aportaba a la creación de un sistema plural de participación política en el país, ampliando el principio de representación proporcional para la formación política de los ayuntamientos, los municipios hoy en día se gobiernan bajo una mezcla de regidores electos por mayoría y regidores de representación proporcional otorgados a los partidos con menores votos. Por último, ampliaba su participación en la gestión intergubernamental, otorgándoles la posibilidad de crear convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y entre sí, para la atención de problemas comunes a dos o más municipios (*ibíd.*: 20- 21).

La intermunicipalidad como es definida por Santín (2002) es un mecanismo voluntario de cooperación entre ayuntamientos para resolver insuficiencias y dificultades en la provisión de servicios públicos, este constituye uno de los medios más adecuados para enfrentar la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones y la gestión de servicios (citado en Rodríguez-Oreggia, Tuirán Gutiérrez, 2006: 394). Este como mecanismo de cooperación propicia el alcance de objetivos más ambiciosos en materia de infraestructura social, no limitándose a este ámbito ya que posibilita la creación de acciones y programas mediante cual dos o más municipios buscan alcanzar fines comunes o resolver problemas de manera conjunta.

En resumen, la reforma dio comienzo a la consolidación del municipio como orden de gobierno, ganando atribuciones bien definidas, personalidad jurídica para actuar, mayores recursos y patrimonio propio, así como una integración más democrática del ayuntamiento, este último como el órgano colegiado de gobierno asignado para la administración del municipio y sus tareas, constituido por un presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine, además de los funcionarios y personal técnico que requiera para la eficiente administración de los recursos disponibles, la reforma también lo consolidaba como instancia administrativa, prestadora de servicios públicos, no obstante sentaba un precedente para apreciar la necesidad de seguir avanzando hacia el fortalecimiento del ámbito local (Merino, 2007).

Para esto, en el año 1999 se da una segunda reforma, que establece al municipio como verdadero orden de gobierno, con atribuciones exclusivas e inalienables, es decir, “las facultades entregadas a los ayuntamientos, ya no pueden ser ejercidas por ningún otro nivel de gobierno, salvo convenio expreso aprobado por los ayuntamientos” (Merino, 2007:22).

En la actualidad, la Constitución de la República Mexicana, en su artículo 115 establece al municipio como orden de gobierno, el cual reúne las siguientes características: a) personalidad jurídica propia, b) patrimonio propio, c) no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado, d) administra libremente su hacienda, e) tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales y f) su gobierno es electo popularmente. Además de dotarlo de

facultades para actuar en relación con el control del uso del suelo, la planeación territorial y ambiental y suministrar servicios públicos básicos (Ziccardi, 2003:11).

Merino (2007) menciona que el papel primordial de los ayuntamientos es mejorar la calidad de la convivencia en los pueblos y ciudades donde vivimos los mexicanos, por tanto su función como el orden de gobierno proveedor de servicios públicos impacta en las condiciones para que esto suceda de la manera más digna, de ahí la relevancia para que los municipios participen en la planeación del desarrollo urbano y en el diseño de su sistema fiscal, primordialmente en el cobro de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y de los derechos para la prestación de estos servicios, en este sentido Merino (2007) cuestiona la posibilidad de que los gobiernos municipales se involucren en labores que no son atribuciones propias del ámbito local, ya que sus esfuerzos deben centrarse en mejorar la calidad de la convivencia en los asentamientos municipales.

1.5.1. El ayuntamiento como agente del desarrollo social

Los territorios en la actualidad se encuentran inmersos en una dinámica económica global, lo que ha resultado en un empuje para que los espacios locales busquen su inserción en el mercado globalizado; en este contexto Assies (2003) menciona, que el discurso dominante sobre la descentralización ha ido cambiando de un enfoque sobre la transferencia de recursos y funciones hacia la cuestión de las condiciones para el desarrollo local y la creación de instituciones, mecanismos y relaciones que aseguran la gobernabilidad local⁹ (*ibid.*: 4).

En temas que tienen que ver con el desarrollo social, la participación del municipio se ha estudiado principalmente con las disposiciones de este para otorgar servicios de infraestructura

⁹ El término gobernabilidad se refiere a los procesos mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas. En el ámbito local denota calidad, efectividad y eficiencia de la administración local y la prestación de servicios públicos, la calidad de las políticas públicas locales y los procedimientos de adopción de decisiones, su capacidad de inclusión, transparencia y rendición de cuentas, así como la manera de ejercer las competencias y la autoridad en el ámbito local (PNUD, 2008).

social básica. No obstante, su actividad se ha visto reformada principalmente por los compromisos que han adquirido como resultado de las modificaciones al marco jurídico, destacando la *Ley General de Desarrollo Social (2004)*, la cual en su artículo 45 faculta el ejercicio del municipio en los siguientes puntos:

- i. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;
- ii. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social;
- iii. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;
- iv. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;
- v. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones;
- vi. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;
- vii. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;
- viii. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y
- ix. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Hoy en día, los gobiernos municipales tienen la posibilidad de acordar la ejecución de políticas públicas con los estados y la federación, principalmente las que suponen un mayor contacto con la población municipal, si bien no es responsabilidad primordial del municipio la de alcanzar los objetivos planteados por esas leyes, se conciben como un eslabón en la cadena de implementación (Merino, 2007). En este entendido, la norma no restringe la posibilidad para el diseño de programas de desarrollo social por iniciativa local acorde a las problemáticas sociales que enfrenta el territorio, y en vinculación con lo dispuesto por los demás niveles de gobierno.

La reforma del 83 permitía a los ayuntamientos ser beneficiarios y responsables directos del uso del sistema de transferencias de recursos derivados de presupuesto de egresos de la federación, en un segundo momento, las reformas fiscales que se llevaron a cabo en 1997, crean un ramo específico del presupuesto de egresos de la federación para transferir recursos a las entidades federativas, donde los gobiernos municipales fueron incorporados como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales. Con esto se han incrementado los recursos públicos administrados por los gobiernos locales y les ha permitido participar como agentes responsables de la operación de distintas políticas públicas federales, especialmente en el ámbito del desarrollo social (Merino, 2007).

Dichas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, han permitido que los municipios se incorporen a las redes de implementación diseñadas por el gobierno federal, especialmente en materia de desarrollo social, esto como lo menciona Merino (2007) es observable en las reglas de operación de las políticas sociales diseñadas desde el gobierno federal, donde los municipios se han convertido en agentes activos de esas políticas, encontrando oportunidades para incrementar sus ingresos y su capacidad de influencia en la orientación del gasto público federal. Los municipios se han vuelto parte activa de las relaciones intergubernamentales, no solo por razones fiscales sino también por su participación directa en las políticas públicas federales (*Ibid.*:33).

A manera de conclusión podemos decir que la historia de los municipios mexicanos como gobiernos de plenos derechos es corta, poco más de 16 años han pasado desde la última reforma constitucional, en la agenda siguen pendientes temas por revisar, entre ellos, existe una amplia coincidencia en que debe revisarse el marco legal municipal (art. 115, 25, 26 de la Constitución, así como las legislaciones estatales) a fin de incorporar precisiones que surgen de la diversidad municipal, para definir de manera clara las competencias de los gobiernos locales, del sector privado y del sector social en la promoción del desarrollo económico regional, debe también revisarse el diseño de la organización institucional del ayuntamiento, de manera que esta permita una intervención eficiente del municipio, es decir, para que se pueda diseñar e implementar políticas de largo plazo. Esto supone ampliar su capacidad de planeación del desarrollo regional considerando la vocación económica y las capacidades de

los municipios y sus comunidades (Ziccardi, 2003: 21). De igual forma, las políticas sociales, particularmente las de atención a la pobreza, deben orientarse a garantizar una mayor equidad en el acceso a bienes y servicios básicos y, en las mismas, el municipio que es la autoridad más próxima a la ciudadanía, puede jugar un papel central (*ibid.*:22).

1.5.2. Alcances de la Política social municipal

Como se mencionó anteriormente, las políticas sociales han estado concentradas, por lo general, en las instancias de los gobiernos centrales y/o estatales, es a partir de las reformas y el proceso de descentralización de la década de los 80's que comienzan a ser delegadas al municipio otorgándoles mayores competencias y recursos para el desarrollo de una acción pública estatal en el nivel local; no obstante, Ziccardi (2004) menciona que la mayoría de los gobiernos municipales mantienen una agenda simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialistas (atención a la niñez, a la juventud, a los ancianos, a las mujeres) (*ibid.*:3). Sigue siendo relevante revisar la capacidad y autonomía de los gobiernos locales para recibir nuevas responsabilidades, dirigir las demandas de los grupos sociales y satisfacer las necesidades comunitarias, considerando a los municipios como prestadores de servicios y agentes clave para llegar a las poblaciones pobres (Pineda, 1996: 385).

La pregunta recae en entender, *¿qué ha pasado con los gobiernos municipales?*, donde si bien la descentralización los ha dotado de mayores capacidades institucionales, en su mayoría los municipios mexicanos siguen conservando una dependencia significativa frente al orden estatal y federal, en la cual, frente a la implementación de políticas públicas, y la dotación de recursos aún existe una postura pasiva. Esta pasividad se encuentra mayormente presente en el plano institucional, donde los gobiernos municipales han sido considerados como entes receptores de los beneficios implementados desde el centro, haciendo de ellos instancias rígidas y con poca capacidad para actuar en sus espacios (Cogco, López Estrada, 2011: 30).

En este entendido, la capacidad económica ha representado la principal limitación para que los municipios del país, cierren la brecha que existe entre sus obligaciones y sus posibilidades de acción (García del Castillo, 1999). En nuestro país, es ampliamente reconocida la debilidad que los gobiernos locales presentan en materia fiscal: baja capacidad de tributación, responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público, rezagos en la calidad de su hacienda, y una notable dependencia política y financiera respecto del gobierno federal (Ayala, 2003; Cabrero, 2003). Sin embargo no es la única, sumándosele, la posibilidad de reclutar personal capacitado para cumplir con las funciones de administración y gestión de su territorio, además de contar con una acción gubernamental integrada plenamente a la entidad y a la región a la que pertenecen (Ziccardi, 2003).

Estas limitaciones impactan en la capacidad institucional del municipio, entendida esta última como “la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, 2014). Los ayuntamientos siguen presentando una serie de limitaciones de carácter fiscal y administrativo que entorpecen sus facultades para diseñar y operar programas de protección social de manera autónoma. Donde si bien estos han obtenido facultades para dicho objetivo, los programas que de manera autónoma emprenden, regularmente son de poco impacto en las condiciones de vida de su población.

Sigue siendo de manera casi exclusiva el gobierno central el encargado de efectuar acciones derivadas de programas federales para atender a los segmentos más vulnerables de la población, donde el diseño, implementación y financiamiento de la mayoría de estos programas siguen confinadas en su mayoría al gobierno federal sin que se dé la participación de los demás órdenes de gobierno, muchas veces con una óptica fuertemente centralista que distorsiona o limita la verdadera problemática que se libra en el ámbito local (Cogco; Rodríguez; Pérez Cruz, 2010). Paradójicamente, los municipios mexicanos sean convertido en el espacio donde se encuentran operando una serie de programas provenientes de los distintos órdenes de gobierno, una serie de políticas y programas sociales, que operan de manera focalizada y que son sostenidos con recursos gubernamentales provenientes de estos ordenes o

se encuentran establecidos en el Ramo 33¹⁰ (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios) y el 20¹¹ (Desarrollo Social), bajo estrictos lineamientos, estableciendo márgenes operativos, que limitan la capacidad de los gobiernos locales en la implementación de las labores que se aplican en sus espacios (Cogco, Rodríguez y Pérez Cruz, 2010: 3).

En el caso de las acciones dispuestas por los gobiernos locales, muchos de estos programas están encaminados al fortalecimiento de la cultura y el esparcimiento, con grandes limitaciones en su medición de impacto, en su mayoría las acciones sociales implementadas en el ámbito de manera directa, no suelen ser evaluadas, o bien para su diseño no se incluyen los diagnósticos pertinentes, afectando su eficiencia (Cogco Calderón y López Estrada, 2011). Ahora bien, podemos deducir que ya sea frente a los programas que deciden implementar de manera local y autónoma, o en relación a los diversos programas con ciertos niveles de descentralización que se encuentran operando en sus territorios, ambos se ven influidos por la capacidad técnica y humana que presenta el ayuntamiento para atender las nuevas atribuciones que se asumen día con día (Cogco Calderón y López Estrada, 2011).

A manera de conclusión revisemos lo dicho por los autores aterrizándolo en el caso mexicano: en primea instancia existe una coincidencia en las investigaciones realizadas, para determinar que el proceso de descentralización en México se ha dado, pero este ha sido de forma parcial

¹⁰ El Ramo surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12 (salud), 25 (previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos) y 26 (solidaridad y desarrollo regional), como resultado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar la responsabilidad y los recursos humanos y materiales, en materia de educación, salud y superación de la pobreza hacia las entidades federativas y municipios, con motivo de la reforma y adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, resultando en la creación del Ramo en el año 1997 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006).

¹¹ El ramo administra los recursos asignados a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para el ejercicio de 30 programas presupuestarios que atienden el rezago alimentario, de salud, educación y vivienda, entre otras carencias en materia de Desarrollo Social que presentan los sectores más vulnerables de la población, entre los programas que administra se encuentran: el Programa Pensión de adultos mayores, PROSPERA- programa de inclusión social, LICONSA, Comedores Comunitarios, Apoyo Alimenticio, Desarrollo de Zonas Prioritarias y otros (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006).

(véase Cogco y López Estrada, 2011; Cabrero, 2004, Cogco Calderón, Rodríguez Vargas y Pérez Cruz, 2012; Jordana, 2001). Donde los municipios se han vistos beneficiados con la dotación de autonomía para realizar acciones vinculadas a su administración, sin embargo, en la parte financiera no se ha logrado dicha autonomía, lo que ha representado un limitación significativa en las capacidades institucionales del municipio, recordemos que dicho concepto ha estado presente en la discusión teórica anteriormente presentada, la relevancia de las capacidades institucionales importan por sí mismas, pero sobre todo por sus efectos en las políticas públicas y los bienes y servicios generados por el gobierno local que se traduce en mayores niveles de bienestar social para los ciudadanos, en general se habla de tres dimensiones que están presentes en la arquitectura institucional de los municipios: su capacidad fiscal, administrativa y una tercera que hace referencia a la medición de resultados y la rendición de cuentas (López y Gómez Álvarez, 2010).

En aspectos que tienen que ver con la descentralización administrativa, principalmente aquellos que tienen que ver con la capacidad de agencia del gobierno local para el desarrollo de política social, se mencionan algunos factores que han entorpecido su aportación para brindar atención a grupos vulnerables, como primer punto, esta descentralización “parcial” se ha caracterizado por mantener al margen la participación de los gobiernos locales en aspectos que tienen que ver con el desarrollo de políticas de atención a la pobreza, este siendo uno de los problemas sociales que mayores impactos negativos ha tenido en el país y el desarrollo económico y social del mismo¹². La descentralización debe aportar a que se logre una mayor influencia de los gobiernos locales en sus propios territorios en todos los ámbitos de gobierno, y en este punto sigue pendiente avanzar hacia una verdadera autonomía. Como lo menciona Rondinelli (1989), esta es el medio que ha permitido a los gobiernos locales agenciarse de mayores capacidades de decisión y acción en sus propios territorios. No obstante quedan pendientes algunos puntos en la discusión, ya que en gran medida esto depende del grado de experiencia y capacidad técnica y operativa de los funcionarios municipales en el plano local, que para el caso mexicano: la no reelección, los cortos periodos de gestión municipal, la no imposición del servicio profesional de carrera, han sido factores que han entorpecido la efectividad de su ejercicio.

¹² Revisar el informe sobre la pobreza en México, CONEVAL 2015.

CAPITULO II

EL DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE TIJUANA

El presente apartado busca cumplir con varios objetivos, como primer punto se realiza una revisión general del contexto histórico, enfatizando en los aspectos económicos y flujos migratorios que han estado presentes en la región y han participado en la fundación y crecimiento de la ciudad de Tijuana, B. C., en un segundo momento se describe la situación social del municipio a través de los datos dispuestos en el diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016) y los arrojados por índices como: el de marginación (CONAPO, 2011), desarrollo humano (PNDU, 2011) y el índice de Rezago Social (CONEVAL, 2011).

2.1. La acelerada urbanización del municipio y sus implicaciones en el contexto social

Como se comentó en el capítulo anterior, la descentralización se daba en México frente a un contexto de crisis económica y política. Dichas condiciones permeaban la realidad social de la población y se vía reflejada en la precariedad de sus condiciones de vida. La vida en la ciudades se caracterizaba por un crecimiento desordenado incitado por la acelerada urbanización del territorio que veía rebasada la capacidad de respuesta del modelo de gestión centralizado. En este sentido, Assies (2003) menciona que “en el marco del desarrollo capitalista periférico, las agendas y prioridades de los gobiernos centrales no incluyeron una atención específica respecto de los problemas urbanos. Al mismo tiempo, los gobiernos locales carecían de medios financieros para mantener los servicios más elementales. El resultado fue la decadencia y crisis urbana” (*ibid.*:3).

Se observaba en el panorama urbano una ocupación irregular del espacio, dándose un crecimiento de los asentamientos irregulares y un deterioro de las áreas centrales, dichos fenómenos mantenían una vinculación con el mal estado de los servicios de transporte y la carencia de infraestructura urbana, frente a tales condiciones la preocupación respecto al aumento de la población viviendo en condiciones de segregación y vulnerabilidad se hacía

presente en los gobiernos centrales, estos se habían caracterizado por mantener un fuerte control en la hechura de la política social, “la educación, la salud, el desarrollo regional y la lucha contra la pobreza entre otras políticas, eran diseñadas, ejecutadas y evaluadas por el gobierno central” (Cabrero, 2004:115).

La crisis social urbana amenazaba las condiciones de bienestar de la población, aún la de aquella considera no pobre, en este contexto, los gobierno locales veían perjudicada su imagen, debido a la creciente percepción negativa de la ciudadanía que no veía atendidas sus demandas. El paradigma de la política social centralizada, evidencio sus fallas al volverse evidente que “los subsidios al final no llegaban a quien más los necesitaba, la igualdad no se lograba, sino que se agudizaban los desequilibrios. Además, los servicios cada vez satisfacían menos las necesidades de una población que se hacía más diversa, que se transformaba en sociedad civil y necesitaba y deseaba participar directamente en las acciones para mejorar su bienestar social” (Cabrero, 2004:115).

Fueron varios los factores que contribuyeron al debilitamiento del centralismo y al desarrollo de nuevos argumentos a favor de la descentralización. La nueva tendencia mundial hacia la flexibilización con el fin de mejorar la coordinación y la eficacia para lograr atender las necesidades básicas de la población, fue una de ellas (Assies, 2003), se hace evidente que la participación de los gobiernos locales es de suma importancia para alcanzar dicho objetivo, resaltando su rol como el orden de gobierno más cercano a las necesidades que enfrenta la población.

El caso que aquí se revisa es el municipio de Tijuana, B.C., la ciudad ha sido un ejemplo claro de lo descrito en párrafos anteriores, un crecimiento desordenado, propiciado por los flujos migratorios, donde no fue hasta el año 1933 con el establecimiento de los perímetros libres experimentales para las localidades Tijuana y Ensenada (Zenteno, 1993), que el gobierno federal volteó a ver que estaba pasando en la región fronteriza de bajacaliforniana, en la actualidad esta urbe se ha convertido en la quinta ciudad con mayor población en el país, característica que lo categoriza como un municipio metropolitano, cuya población es 100% urbana, municipios con estas características hoy enfrentan retos relacionados con el aumento

de su población y por lo tanto con la demanda ciudadana por la dotación de servicios públicos eficaces y eficientes.

2.2. Tijuana, una ciudad con crecimiento explosivo y su impacto en el rezago social de su población

Desde su fundación el 11 de julio de 1889, con un poco más de 120 años de historia, el municipio de Tijuana se ha convertido hoy en día en uno de los centro urbanos con mayor población en el país, alcanzando para el año 2015 una población del alrededor de 1, 641, 570 habitantes, ubicándolo como el municipio mayor poblado en el estado de Baja California y uno de los cinco más poblados en México. Si bien, podríamos considerarlo como un municipio joven, ha sido su posición geográfica, como ciudad vecina del condado de San Diego, California, lo que ha propiciado que históricamente un gran flujo de migrantes nacionales y extranjeros eligieran a esta ciudad como su lugar de residencia temporal o definitiva, debido en parte a la búsqueda de oportunidades de empleo dentro de la economía estadounidense, en este sentido, se presentan algunos datos, y particularidades de esta como ciudad fronteriza, entre las que podemos mencionar, que para el año 2010 el 49% de su población residente, era de origen migrante (PMD, 2014), en términos de su población económicamente activa (PEA) que alcanza a los 696, 907 habitantes, misma que se divide en ocupada y desocupada, el municipio para ese año alcanzaba una población ocupada de 656, 963 personas, es decir 94.2% de la PEA , lo que lo ubica en el tercer lugar dentro de los 10 municipios con mayor población económicamente activa ocupada. Si bien, la ciudad se ha convertido en uno de los principales centros industriales del país, presenta deficiencias en su capacidad para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano de la ciudad, debido principalmente a su alto crecimiento demográfico, lo que ha resultado en una precarización de las condiciones de vida de sus habitantes (Ordóñez y Reyes, 2006).

El crecimiento demográfico ha estado históricamente presente en la región, como lo menciona Zenteno (1995) *“La franja fronteriza del norte de México ha experimentado uno de los crecimientos poblacionales más significativos e interesantes del país durante el presente siglo. En términos estrictamente demográficos las magnitudes y los cambios de este crecimiento se explican casi en su totalidad por los impactos que ha tenido la intensa migración hacia la*

zona desde el interior del país. Tijuana siendo el ejemplo más extraordinario de la historia demográfica contemporánea de la frontera norte” (ibíd.: 105).

Haciendo énfasis en este punto, podemos mencionar algunos momentos claves en la historia del municipio que participaron en su expansión demográfica. La promulgación de la “ley seca” en 1919, la cual prohibía la producción y venta de bebidas alcohólicas en Estados Unidos, dio un gran impulso económico a las ciudades fronterizas mexicanas y produjo la conocida “época de oro” del turismo en Tijuana, lo que atrajo un flujo importante de inmigrantes en busca de fuentes de empleo. Un segundo momento de crecimiento demográfico se daba a principios de la década siguiente, cuando el municipio recibía un gran número de nacionales procedentes de Estados Unidos, resultado del gran desempleo originado en aquel país por el crack económico de 1929, lo que condujo al gobierno estadounidense a repatriar a miles de mexicanos que vivían y laboraban en su país (Zenteno, 1995). *“El alto costo físico y económico que implicaba trasladarse al interior del país fue motivo para que muchas familias decidieran quedarse a residir en esta localidad fronteriza, dando a la vez origen al legendario asentamiento urbano de la colonia libertad” (ibíd.:110).*

Zenteno (1995) menciona que la crisis del 29 tuvo un impacto agudo en la ciudad, debido en gran medida a la escasez de bienes de consumo producidos localmente y al acentuado desabasto de materias primas y artículos nacionales, consecuencia de su lejanía respecto a los centros productores nacionales y su nula comunicación con el interior del país. En este contexto el gobierno federal se ve obligado a atender los problemas que enfrentaba la región fronteriza de Baja California, y propicio el establecimiento de los perímetros libres experimentales para los municipios de Tijuana y Ensenada en el año de 1933, esto permitía la importación de mercancías exentas del pago de impuestos, pero obligaba su consumo en los municipios mencionados (*ibíd.:111*).

Un tercer momento clave dentro del crecimiento poblacional de Tijuana y muchos otros municipios fronterizos, fue el establecimiento del programa Braceros (1942-1964) entre los gobiernos de México y Estados Unidos, ubicando esta época como cumbre en el crecimiento poblacional de la región fronteriza norte (Zenteno, 1995). En este sentido se menciona que el

periodo comprendido por la vigencia del programa resulto en una etapa de prosperidad para el estado vecino de California, dicha prosperidad se vio también reflejada en el municipio de Tijuana con un impacto económico y demográfico favorable, que permitió que se constituyera en un importante centro urbano nacional y fronterizo (Zenteno, 1995). Si bien, fueron inicialmente las actividades de producción de servicios turísticos para la población estadounidense las que estructuraron su economía, fue su establecimiento como zona libre para el desarrollo del comercio y la industria local, las que permitieron su crecimiento económico. Al respecto, se menciona el establecimiento del programa de industrialización fronteriza en el año de 1965, el cual tenía como objetivos la creación de nuevos empleos, incrementar los niveles de vida de la población fronteriza, introducir nuevos métodos de manufactura e incorporar materia prima mexicana a los procesos de producción (*ibíd.*:116-117).

Como se comentó en apartados anteriores, la década de los años ochenta represento para el país el quiebre de su modelo económico y estructura administrativa, en el caso del municipio de Tijuana, la crisis económica se vivió en la precarización de las condiciones de vida de su población, no obstante, su posición geográfica y los beneficios obtenidos por el régimen aduanal de zona libre, posibilitaron en gran medida su pronta recuperación económica, contribuyendo a un nuevo repunte de la inmigración al municipio (Zenteno, 1995: 130). En este entendido, la relevancia de revisar los flujos migratorios hacia el municipio en busca de fuentes de empleo, está en observar la participación primordial que han tenido para dibujar la realidad demográfica y panorama urbano que hoy caracteriza al municipio.

2.2.1. La forma urbana de la ciudad

La vida en las ciudades fronterizas se observa en palabras de Sánchez y García (2011) “*como un mundo desordenado, pobre, marginado para unos y para otros el espacio de la diversión, del encuentro y de la oportunidad*” (*idem*:110). Hablar de la forma urbana de la ciudad nos obliga a resaltar su crecimiento como un proceso desordenado, donde la participación de los flujos migratorios ha sido preponderante. Un total de 80 colonias surgieron en el municipio en el periodo de 1950 a 1970 como resultado de las oleadas de migrantes procedentes del centro y

sur del país, y los trabajadores expulsados de Estados Unidos después de dar fin el programa Braceros, este crecimiento demográfico resulto en una forma desproporcionada en el acomodo de la población, ejemplo de esto, es que el 16% de las 6, 500 hectáreas que ocupaba la mancha urbana en la década de los ochentas, correspondían a terrenos no aptos para la construcción y la vivienda (Lim, 2004).

Otro punto relevante, que integra el panorama urbano del municipio, se observa principalmente en la manera que se construyen las viviendas, donde en la mayor parte de las colonias de la ciudad de Tijuana, se utilizan materiales de muy diversa calidad y cantidad, *“casas construidas con materiales que son desechos de San Diego, llantas que sirven como soporte de endebles viviendas, situadas en terrenos en los que una persona normalmente no viviría, lo imposible se hace posible”* (Sánchez y García, 2011:114). En este punto, se menciona que de las 60,000 viviendas que aproximadamente se erigen al año en la ciudad, únicamente un 33% se construyen con los recursos adecuados (Lim, 2004).

Dicho fenómeno como lo menciona Sánchez y García (2011), resulta de *“la necesidad que enfrentan las personas por acceder a un pedazo de tierra para iniciar la construcción de su sueño multicolor”*, sin importar mucho que en un principio estos asentamientos irregulares no cuenten con ningún servicio público, sean de muy baja calidad o tengan un alto precio. *“Tijuana al igual que en buena parte de las ciudades fronterizas la segregación por localización y por diferenciación se fortalece”* (ibíd.:114).

La primera hace referencia a la exclusión espacial de algunos grupos sociales respecto de los recursos urbanos, lo que normalmente los conduce a pagar un mayor precio de accesibilidad, conduciéndoles a un estado de mayor pobreza (segregación entre zonas). La segregación por diferenciación refiere a la exclusión espacial entre grupos sociales (segregación dentro de las zonas). Ambas dimensiones forman parte de la segregación residencial, un proceso que es bastante común en la ciudad de Tijuana (Sánchez y García, 2011:114). En este entendido, los autores concluyen que la forma urbana de la ciudad de Tijuana ha propiciado la prevaencia de fenómenos como la pobreza, la anarquía y el caos urbano, problemas sociales que son observables de manera evidente en la ciudad.

En palabras de Zenteno (1995), la franja fronteriza del norte de México representa una región estratégica para el desarrollo económico nacional, siendo la ciudad de Tijuana un espacio representativo de esta, “el cumplimiento favorable de este papel dependerá en gran medida de la formulación de políticas sociales orientadas a rescatar a la región del retraso existente en su infraestructura urbana, así como de la carencia de otros niveles de bienestar tradicionalmente provistos por el Estado a la población de la principales áreas metropolitanas del país. Desafortunadamente, si bien existe una clara tendencia a la descentralización de la actividad económica en México, no parece haber paralelamente una política semejante que revierta el centralismo en la distribución del gasto social nacional” (*ibíd.*:131).

2.2.2. La situación social del municipio

Pese a lo antes mencionado, el municipio de Tijuana es considerado como un municipio con **baja marginación** según el Consejo Nacional de Población, este índice es utilizado como parámetro estadístico, que coadyuva a la identificación de sectores del país que carecen de oportunidades para su desarrollo, enfocándose en revisar el porcentaje de población que carece de educación, servicios y percibe ingresos bajos (CONAPO, 2011), de igual manera presenta un índice de **rezago social bajo**, en este caso, el índice integra además de indicadores de educación y servicios de vivienda, indicadores sobre los activos en el hogar y servicios de salud, presentando un resumen en cuatro carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda (CONEVAL, 2011), por último, se integra el índice de **desarrollo humano**¹³, que en el caso de Tijuana es categorizado como **alto**, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, este índice, tiene como objetivo medir el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas, para lo que el PNUD toma en cuenta tres dimensiones básicas para el desarrollo: 1) la posibilidad de gozar

¹³ De acuerdo con la perspectiva del PNUD, “el desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten” (PNUD, 2011: 3).

de una vida larga y saludable, 2) la capacidad de adquirir conocimientos y 3) la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno (PNUD, 2011). Como puede leerse, elementos como la educación, la salud y el ingreso de los individuos, se encuentran presentes en los tres índices, siendo estas definidas como variables de primordial relevancia para el desarrollo de los individuos, en este sentido, se retoman estos índices y se suman indicadores específicos de salud, educación y pobreza en el municipio, con el objetivo de revisar las principales carencias que presenta la población.

Tabla 2.1. Situación de Tijuana frente al municipio mejor y peor calificado en los índices de: marginación, rezago social y desarrollo humano

<i>Índices</i>	<i>Marginación</i>	<i>Rezago social</i>	<i>Desarrollo Humano</i>
<i>Benito Juárez (DF)</i>	-2.341 (-)	-1.889 (-)	0.917 (+)
<i>Tijuana (B.C.)</i>	-1.816	-1.816	0.762
	(Bajo)	(Bajo)	(alto)
<i>Cochoapa el Grande (Guerrero)</i>	4.363 (+)	4.437 (+)	0.362 (-)

Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos por el: CONEVAL, CONAPO Y PNUD (2011).

En relación a la principal actividad económica de la zona, está es la industria maquiladora, debido a sus características geográficas y el estar ubicada en una zona semidesértica, cuya escasez de agua ha imposibilitado el desarrollo racional y ordenado de otras actividades productivas. En cambio, su posición como ciudad vecina de los Estados Unidos, sus vías de comunicación, su riqueza minera y energética, su infraestructura educacional y un favorable clima laboral, son factores que han propiciado el crecimiento de la actividad fabril (Díaz-Bautista, 2003:2 citado en Sánchez y García, 2011). La zona presenta una enorme actividad comercial con el exterior lo que le ha permitido vivir un proceso de crecimiento y desarrollo económico acumulativo, siendo la industria maquiladora de exportación la proporción más representativa del PIB de la ciudad. Aunque el municipio presenta una actividad económica importante, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en 2013 determinó que 23.36% de la población trabajadora percibe dos o menos salarios mínimos de ingreso, sin incluir un

2.56% de la población ocupada que no percibe ingresos, lo cual permite dimensionar las condiciones de desigualdad social de miles de habitantes del municipio (PMD, 2014: 29).

Siguiendo esta línea, los niveles de pobreza que presenta el municipio son significativos, y nos muestra que un número considerable de los empleos que se ofertan en la ciudad experimentan una precariedad en cuanto al nivel de ingresos. De acuerdo a la metodología para la medición de la pobreza en México (CONEVAL, 2011), existen tres tipos o niveles de pobreza, y el municipio registra a un porcentaje de su población viviendo en los tres tipos: pobreza (32.8%), pobreza moderada (29.2%) y pobreza extrema (3.5%). Además, para el año 2010 un 40% de la población registro vulnerabilidad por carencias sociales, es decir 643,641 personas, , de las cuales 96,727 eran catalogadas vulnerables por ingresos, es decir, su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar¹⁴.

Tabla 2.2. Tipos y características de la pobreza

Tipo de pobreza	Características
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada	Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Pobreza por ingresos	La pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentaria, capacidades y patrimonio.
Pobreza alimentaria	Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

¹⁴ Esta equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes, en el caso de ser una zona urbana el total es de \$2,667.94 (CONEVAL, 2016).

Pobreza de capacidades	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
Pobreza de patrimonio	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios
Vulnerables por carencias sociales	Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
Vulnerables por Ingresos	Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
No pobres y no vulnerables	Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales que se utilizan en la medición de la pobreza.

Fuente: elaboración propia con base a la Metodología de medición de la pobreza. CONEVAL, 2011.

Tabla 2.2. Pobreza en el municipio

Población total	Pobreza			Pobreza extrema			Pobreza moderada			Población no pobre y no vulnerable
	Personas	%	Promedio de carencias	Personas	%	Promedio de carencias	Personas	%	Promedio de carencias	
1, 559, 683	525, 769	32.8	2.1	56, 736	3.5	3.5	469, 033	29.2	2.0	337, 818

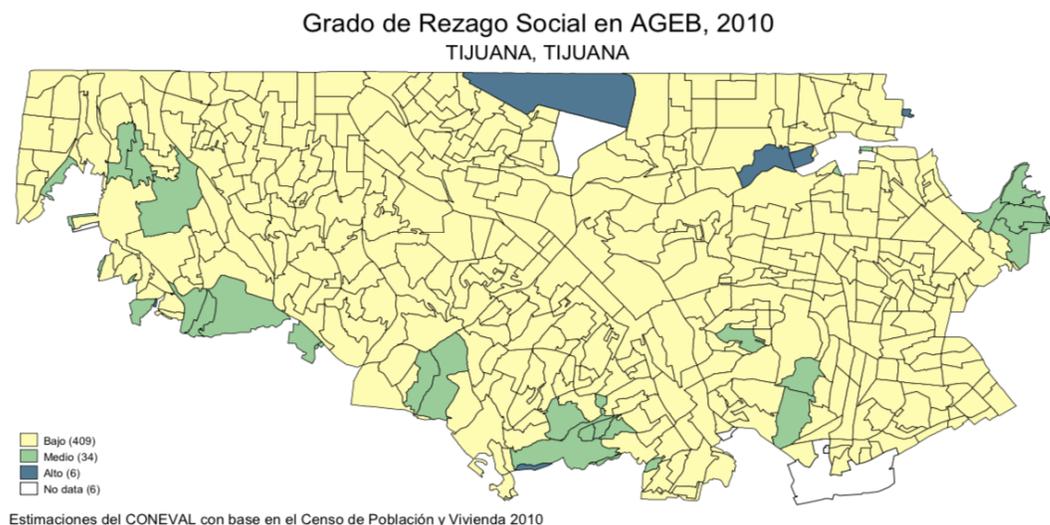
Fuente: Elaboración propia en base en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de pobreza municipal 2010. www.coneval.gob.mx.

Tabla 2.3. Carencias sociales en el municipio

Población total	Población con al menos una carencia social		Población con tres o más carencias		Vulnerables por carencia social		Vulnerables por ingreso	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
1, 559, 683	1, 169, 410	72.9	265, 023	16.5	643,641	40,1	96,727	6.0

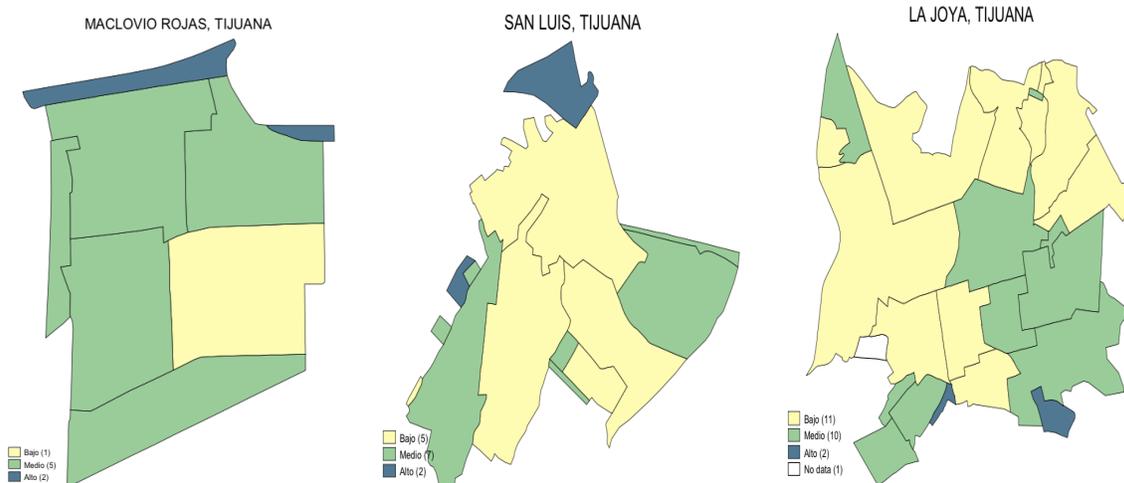
Fuente: Elaboración propia en base en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de pobreza municipal 2010. www.coneval.gob.mx.

Mapa 2.1 Grado de Rezago Social en AGEB de localidades de más de 10,000 o más habitantes



Fuente: tomado del informe sobre “Rezago social en AGEB”, CONEVAL, 2011.

Mapa 2.2. AGEB con mayor Rezago Social



Fuente: tomado del informe sobre “Rezago social en AGEB”, CONEVAL, 2011.

Los mapas muestran las zonas que presentan la mayor concentración de población viviendo en rezago social¹⁵, este índice integra variables de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios en la misma, y de activos en el hogar. proporcionando un resumen de cuatro carencias sociales de la medición de pobreza del CONEVAL: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda. En el caso de Tijuana, como puede observarse en el mapa, las zonas que presentan las mayores carencias sociales se ubican principalmente en las áreas periféricas de la ciudad.

Estamos hablando de un municipio que ha sido evaluado de manera positiva por los índices antes mencionados, sin embargo, solo un 21% del total de su población no es considerada como vulnerable. El combate a la pobreza ha sido uno de los temas más discutidos en términos del diseño de política social en México, en su mayoría las políticas diseñadas para atender este fenómeno han permanecido centralizadas, y las acciones que se implementan de manera local han mantenido un corte asistencialista y escasa vinculación con la política económica, lo que le ha restado eficacia a la acción gubernamental (Ziccardi, 2003).

- *Los municipios no pueden ser sólo gestores de las nuevas políticas sociales sino que deben asumir la política social convirtiéndola en política socioeconómica, es decir se trata de pasar de la gestión de medios de vida limitados a la promoción del desarrollo humano sustentable y sostenible desde el ámbito local (Bodemer, Coraggio, Ziccardi, 1999 citado en Ziccardi, 2004).*

¹⁵ Este índice permite ordenar las entidades federativas, municipios y localidades, y un nivel más desagregado como la AGEB urbana (área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y sólo son asignadas al interior de las zonas urbanas que son aquellas con población mayor o igual a 2,500 habitantes y en las cabeceras municipales) de mayor a menor grado de rezago social en un momento en el tiempo, Al no incorporar indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación, no se trata de una medición de pobreza, sin embargo, el índice permite tener información de indicadores sociales desagregados hasta nivel localidad, con lo que se contribuye con datos para la toma de decisiones en materia de política social, especialmente para analizar la generación de la desigualdad de coberturas sociales que subsisten en el territorio nacional, (CONEVAL, 2011).

La ciudad enfrenta problemas en su capacidad de planeación, ya que el desarrollo urbano y la sobrepoblación han hecho de la construcción de viviendas (formales e informales) una práctica habitual, dejando desprovisto de servicios básicos de infraestructura, drenaje y seguridad pública a un significativo sector de la población, en su mayoría personas que habitan en áreas de la ciudad como cañones y laderas ubicadas en la periferia, donde alrededor de 166,737 personas son carentes en la calidad y espacios de vivienda (CONEVAL, 2011).

Tabla 2.4. La salud en el municipio

Total (Población)	No derecho habiente	Sub total	Derechohabiente							No especificado
			IMSS	ISSSTE	ISSSTE estatal	PEMEX, SEDENA o SEMAR	Seguro popular o para una nueva generación	Institución privada	Otra institución	
1, 559, 683	531, 571 (34 %)	1, 002, 991 (64.3 %)								25, 121 (4 %)
			701, 399	50, 259	24, 559	1, 883	163, 291	48,757	23, 729	

Fuente: Elaboración propia con base a INEGI. Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas. *Censo de Población y Vivienda 2010*. www.inegi.org.mx.

La disponibilidad de servicios de salud y el acceso a éstos son cruciales para el bienestar de los individuos y las comunidades, ya que tienen un impacto directo en su productividad y rendimiento económico. La salud y la educación representan dos de los derechos sociales con mayor incidencia en el desarrollo humano. Estos sectores de la política social forman parte de las atribuciones de los gobiernos estatales, en el caso de los gobiernos municipales estos adquieren capacidad económica para la atención de estos sectores a través de distribución de los recursos fiscales de las denominadas aportaciones y participaciones (Cogco, Rodríguez y Pérez Cruz, 2010). En el caso de Tijuana, el panorama de la ciudad en la promoción de este derecho se muestra desalentador, donde el municipio se encuentra por arriba de la media nacional y estatal en falta de servicios de salud para su población. siendo el 41 por ciento de la población carente en el acceso a servicios de salud y un 55.9 por ciento es carente en el acceso a seguridad social¹⁶ (CONVELA, 2011)

¹⁶ Este indicador toma en consideración que la población económicamente activa (PEA) asalariada cuente con las siguientes prestaciones laborales: servicio médico; sistema de ahorro para el retiro (SAR) o inscripción a una administradora de fondos para el retiro (AFORE), e incapacidad laboral con goce de sueldo. Que la población trabajadora no asalariada o independiente tenga como prestación laboral o contratación voluntaria los siguientes

Tabla 2.5. La educación en el municipio

Total (Población)	Tasa de alfabetización	Tasa de asistencia escolar	% de población de 15 años o más analfabeta	% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	% de población de 15 años o más sin primaria completa	Índice de educación (IE)
1, 559, 683	96.72	67.05	2.11	4.32	11.71	0.8683

Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Rezago social (Convela, 2010) y el Índice de Desarrollo Humano (PNDU, 2010).

En 2010, CONEVAL indicó que el 17.2% de la población de Tijuana registraba un rezago educativo, es decir, 275, 362 personas en edades de 15 años o más no cuentan con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal. Para el 2011 la oferta educativa en el municipio se componía de 1,664 escuelas de educación básica y media superior, donde se identifican 684 primarias, 9 primarias de educación indígena, 246 secundarias, 135 de bachillerato, y 92 de profesional técnico y formación para el trabajo, con un total de 18,657 docentes (PMD, 2014), siguiendo esta línea, el municipio presenta en su estructura orgánica la figura de la Secretaría de Educación Pública Municipal, dependencia responsable de 10 primarias, 3 secundarias y 2 bachilleratos, de los planteles antes mencionados, en relación a estos datos, se puede deducir que el impacto de la SdeEPM es mínimo en la prestación de acceso a servicios de educación en el municipio.

Por otro lado, en palabras de Alegría y Ordóñez (2005) el desarrollo socioeconómico de Tijuana ha superado la capacidad de respuesta del orden de gobierno para satisfacer los requerimientos de equipamiento, infraestructura y servicios públicos para un crecimiento urbano ordenado, funcional, seguro y socialmente equitativo (*ibid.*: 16). Siendo este uno de los principales problemas que enfrenta la comunidad, propiciado por ese crecimiento desordenado que se alimentan de mercados informales de venta y renta de terrenos y vivienda, lo que reproduce la carencias de acceso a bienes y servicios públicos adecuados, situación que ejerce un presión sobre el ámbito municipal en búsqueda de medidas que le permitan mitigar dichas carencias, sin embargo, debido a este situación este mismo ve reducida su capacidad de

dos beneficios: servicios médicos y disponga de SAR o inscripción a una AFORE. Que la persona reciba jubilación o pensión, independientemente de su edad. Que las personas de 65 años y más sean beneficiarias de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias. Que las personas con parentesco directo con algún familiar, con acceso a la seguridad social, tengan derecho a recibir servicios médicos (CONEVAL, 2011).

recaudación de impuestos (predial y servicios), lo que limita sus posibilidades para atender dichas demandas, al no contar con los recursos suficientes para ello.

Tabla 2.6. Indicadores de carencias sociales y bienestar en Tijuana, 2010

<i>Indicadores</i>	<i>Nacional</i>		<i>Baja California</i>		<i>Tijuana</i>	
	Miles de personas	%	Miles de personas	%	Miles de personas	%
<i>Rezago educativo</i>	23,236.3	20.6	543.7	17.1	275.3	17.2
<i>Carencia por acceso a los servicios de salud</i>	35,772.8	31.8	1,115.4	35.2	657.4	41.0
<i>Carencia por acceso a la seguridad social</i>	68,346.9	60.7	1,739.9	54.8	895.9	55.9
<i>Carencia por calidad y espacios de vivienda</i>	17,113.4	15.2	323.1	10.2	166.7	10.4
<i>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>	18,520.3	16.5	206.7	6.5	38.4	2.4
<i>Carencia por acceso a la alimentación</i>	27,983.7	24.9	527.0	16.6	255.7	15.9
<i>Población con un ingreso</i>						
<i>inferior a la línea de bienestar mínimo</i>	21,832.3	19.4	312.3	9.8	162.8	10.2
<i>inferior a la línea de bienestar</i>	58,519.2	52.0	1,210.4	38.2	622.4	38.8

Fuente: elaboración propia en base a la estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

A manera de síntesis, podemos destacar que los principales problemas que en materia de desarrollo social enfrenta el municipio, se encuentran en el acceso a servicios de salud (41%) y seguridad social (55.9%), seguido por un 17.2 por ciento de la población con rezago educativo. Un dato de gran relevancia es la cantidad de personas viviendo con un ingreso inferior a la línea de bienestar, que como se mencionó anteriormente, para contextos urbanos el CONEVAL (2011) establece que su ingreso debe ser menor a los \$2,667.94 mensuales, siendo alrededor de 622,495 personas las que en Tijuana reciben un ingreso menor a este, lo que representa el 39.9 por ciento de la población, aunado a esto, 162,835 personas viven con

un ingreso inferior a los \$1,321.24 mensuales, es decir reciben ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (CONEVAL, 2011). Estos bajos niveles de ingresos se ven reflejados en el porcentaje de población viviendo con una carencia por acceso a la alimentación, donde alrededor de 255,725 personas en el municipio la presentan. Para el año 2010, 32.8 por ciento de la población se encontraba viviendo en situación de pobreza, lo que ubico a Tijuana como el quinto municipio en el país con mayor número de población en situación de pobreza (CONEVAL, 2011).

Tabla 2.7. Diez municipios con mayor número de población en situación de pobreza, 2010

<i>Entidad</i>	Municipio	Núm. de personas	%
<i>Puebla</i>	Puebla	732 254	39.9
<i>Distrito Federal</i>	Iztapalapa	727 128	37.4
<i>Estado de México</i>	Ecatepec	723 559	40.8
<i>Guanajuato</i>	León	600 145	37.8
<u>Baja California</u>	<u>Tijuana</u>	<u>525 769</u>	<u>32.8</u>
<i>Chihuahua</i>	Juárez	494 726	37.7
<i>Estado de México</i>	Nezahualcóyotl	462 405	38.8
<i>Estado de México</i>	Toluca	407 691	41.8
<i>Guerrero</i>	Acapulco	405 499	51.6
<i>Distrito Federal</i>	Gustavo A. Madero	356 328	30.7

Fuente: Elaborado con datos del CONEVAL (2011). Indicadores de pobreza por municipio.

El municipio presenta deficiencias en su capacidad para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano de la ciudad, debido principalmente a su alto crecimiento demográfico, lo que ha resultado en una precarización de las condiciones de vida de sus habitantes (Ordóñez y Reyes, 2006). Como dato relevante, se calcula que al menos el 57 por ciento de las viviendas ocupadas en Tijuana tuvieron un origen irregular, este crecimiento desordenado, ha resultado en una serie de problemas económicos, urbanos y sociales, donde las familias viviendo en estos asentamientos carecen de los servicios e

infraestructura adecuada, perjudicando su calidad de vida (Alegría y Ordóñez, 2005: 17). Las carencias sociales que presenta el municipio en aspectos: *de salud, seguridad social, educación, ingresos, infraestructura y pobreza*, no son mínimas, por lo cual el municipio debe buscar implementar medidas locales para minimizar el impacto negativo en el bienestar de su población.

CAPÍTULO III

EL MARCO JURÍDICO MUNICIPAL: DISPOSICIONES PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL DESDE LOS AYUNTAMIENTOS

El presente capítulo tiene como finalidad realizar una revisión general de las normas jurídicas que debe seguir el orden municipal para el desarrollo de programas y acciones encaminadas al desarrollo social en el territorio. Para realizar la revisión, inicialmente se identificaron las leyes y reglamentos establecidas desde el orden federal, estatal y municipal que han sido dispuestas para normar dicho ejercicio. En el capítulo nos centramos en lo establecido por la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Baja California, a través de Ley de Desarrollo Social para el estado de Baja California y Ley de Asistencia Social para el estado de Baja California, además de lo establecido en los reglamentos internos municipales de las dependencias dirigidas al Desarrollo Social municipal.

3.1. El orden jurídico municipal

El municipio en México es la institución básica de la vida política nacional, el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población (Reynoso Soto, Vallefuerte y Eudave, 2003). Se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles, donde tanto la actividad pública como la administración municipal se encuentran integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, que tiene su origen y fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios del país (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001:99).

La constitución establece que los estados tienen la facultad a través de sus legislaturas locales de integrar a sus constituciones, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001:99). En ese orden, se respeta

también la autonomía del municipio, como ente sujeto a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia, quien en su personalidad jurídica manifiesta capacidades políticas, administrativas, patrimoniales y reglamentarias (Reynoso Soto, Vallefuerte y Eudave, 2003).

No obstante, los ayuntamientos no tienen autonomía para legislar, únicamente están facultados para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los congresos de los estados (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001). Si bien, el municipio es considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, resulta paradójico que no esté facultado para legislar sobre cuestiones de interés particular en el ámbito de su jurisdicción (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001:100).

3.2. Conformación del marco jurídico para el desarrollo de política social municipal

Tabla 3.1. Conformación del marco jurídico general del municipio

Conformación del marco jurídico general del municipio	
Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos	Contiene las disposiciones legales que rigen la organización política y social, así como las características de la gestión gubernamental que se ejerce en la práctica del gobierno a nivel nacional.
Constitución Política Del Estado	Establecen los lineamientos que orientan la organización administrativa interna de los gobiernos estatales, y las ordenanzas y reglamentos que deben observar los ciudadanos en el ámbito municipal.
Leyes, Códigos y Reglamentos	El conjunto de reglamentos federales normativiza el comportamiento de los ciudadanos en todos los ámbitos de gobierno; por ende, éstos son extensivos al municipio, siempre que estén de acuerdo con las leyes de los Estados y las disposiciones propias de la constitución.
Ley Orgánica Municipal	Son expedidas por cada Congreso local y reglamentan las cuestiones locales inherentes a su propio ámbito jurisdiccional, entre otros aspectos reglamentan la forma de gobierno, la integración de los poderes y las funciones a cargo de los municipios.

Reglamento municipal	Es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio.
----------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base a Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001 y el Manual Básico para la Administración Pública Municipal, 2003.

En este sentido, la conformación del marco jurídico mexicano para el desarrollo de política social desde el ámbito municipal, es complejo, ya que se integra por disposiciones que vienen desde el orden federal, a través de leyes nacionales como la Ley General de Desarrollo Social, un segundo nivel resultado del orden estatal y las normas que dictan la vida en la entidad federativa y por último el compuesto por las regulaciones municipales.

Tabla 3.2. Marco jurídico municipal para la creación de política social

Conformación del marco jurídico municipal- Política Social	
Orden Federal	<p>Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 115 • Ley General de Desarrollo Social
Orden Estatal	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como diversas leyes y reglamentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Social para el estado de Baja California • Ley de Asistencia Social para el estado de Baja California <ul style="list-style-type: none"> ○ Leyes sectoriales: Ley de Educación, Ley de Salud pública ○ Leyes protectoras de grupos sociales: Ley del Instituto de la Mujer, Ley de protección y defensa de los derechos del menor y la familia, Ley que crea el Instituto de la Juventud, Ley para el desarrollo integral de las personas con capacidades diferentes.
Orden Municipal	<p>Reglamentos y disposiciones administrativas expedidas por los Ayuntamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento interno de la secretaría de desarrollo urbano y ecología municipal

	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento interno de la secretaría de desarrollo social municipal • Reglamento interno de la secretaria de educación pública del municipio
--	--

Fuente: Elaboración propia con base al Marco Jurídico de la Política Social en México, SEDESOL, 2008 y el H.

Ayuntamiento de Tijuana.

En capítulos anteriores hemos hecho mención de las atribuciones municipales dispuestas en artículo 115 constitucional y la ley General de Desarrollo social, las cuales a manera de resumen, podemos mencionar dotan al municipio de la capacidad para regular de manera autónoma su ejercicio público y en términos de desarrollo social le otorga atribuciones para administrar la provisión de infraestructura social, además de incentivarlo a la creación de programas que atiendan la carencias sociales que de manera particular presenta el municipio. En este apartado nos centraremos en revisar lo establecido desde el orden estatal, a través de las leyes asignadas para la protección y promoción del desarrollo social y lo que instala como atribuciones del ámbito local, teniendo como principio que el marco jurídico debe observarse como partes de un todo, donde cada una de las leyes y reglamentos deben mantener congruencia con las otras.

3.3. Atribuciones desde el orden estatal

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el periódico oficial No. 23 el 16 de agosto de 1953, establece en su artículo tercero, al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, definiéndolo como el orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos.

En esta se establece que las relaciones entre el municipio y el gobierno del estado se conducirán por los principios de subsidiariedad y equidad, con el propósito de lograr el desarrollo social y humano tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado. Y enfatiza, que la planeación estatal de desarrollo, funge como el medio para el eficiente y eficaz desempeño de las responsabilidades estatales y municipales, por tanto la planeación debe darse en correspondencia a los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo dispuestos por el propio estado.

Es decir, la constitución establece que el municipio debe dirigir sus acciones al alcance de los objetivos (políticos, sociales, culturales y económicos) que han sido dispuestos desde el orden federal y estatal, y les designa la responsabilidad de coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a efecto de dar seguimiento a las recomendaciones en los rubros de medición de la pobreza y evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. Además, serán los gobiernos municipales los responsables de crear los órganos de coordinación que correspondan para la evaluación de las políticas de desarrollo social en el Estado (Constitución política del estado libre y soberano de Baja California, título segundo, capítulo 1, “Del poder público y de la forma de gobierno estatal y municipal”).

En términos de desarrollo social, corresponde al municipio garantizar la sustentabilidad del desarrollo de su territorio, creando las condiciones para la adecuada prestación de los servicios sociales a su cargo y alentando la coordinación y concertación de acciones con el gobierno federal y estatal, así como la participación social, a fin de elevar la calidad de vida de las personas (Constitución política del estado libre y soberano de Baja California, Artículo 83, frac. VIII).

Aunado a esto, en el año 2015, es publicada la “Ley de Desarrollo Social para el estado de Baja California”, siguiendo los principios establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, en esta se establecen una serie de atribuciones para el orden municipal:

- I. Formular, dirigir, implementar y evaluar la política de desarrollo social municipal, definir a los órganos competentes y sus funciones así como los demás aspectos relacionados con el desarrollo social municipal;
- II. Formular y ejecutar el Programa Municipal de Desarrollo Social como parte del Plan Municipal de Desarrollo;
- III. Expedir y publicar las reglas de operación de los programas sociales municipales sujetos a las mismas;
- IV. Realizar gestiones interinstitucionales para que los programas de desarrollo social en que participe el Gobierno Municipal, alcancen los objetivos previstos;
- V. Evaluar los programas sociales que le corresponda ejecutar y hacer públicos sus

resultados;

- VI. Fomentar la participación de las organizaciones en la planeación, ejecución y evaluación de la Política Municipal de Desarrollo Social;
- VII. Participar en el Sistema Nacional de Desarrollo Social en los términos de la Ley General;
- VIII. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;
- IX. Vigilar que los recursos públicos que se destinan al Desarrollo Social se ejerzan con honradez, transparencia y equidad;
- X. Integrar un padrón de beneficiarios de los programas sociales a su cargo;
- XI. Impulsar prioritariamente la prestación de servicios públicos en las comunidades más necesitadas y evitar el crecimiento de zonas de pobreza; y
- XII. Las demás que resulten de las disposiciones legales aplicables en materia de desarrollo social (LDSBC, cap. II, art. 7).

Por su parte, la Ley de Asistencia Social¹⁷ para el Estado de Baja California, publicada en el año 2002, establece que forman parte del sistema estatal de asistencia social, la dependencia de desarrollo social municipal y DIF municipales (LASBC, cap. II, art. 7).

En este sentido los municipios que cuenten con DIF municipal, deberán procurar trabajar en coordinación con DIF estatal y trataran de unificar criterios para la asignación de servicios básicos de asistencia Social, apegándose a las disposiciones de esta ley, el ordenamiento que les dio origen y demás leyes aplicables (LASBC, art. 35).

Es evidente que las atribuciones dadas desde el orden estatal son significativas, y representan un esfuerzo mayor en el ejercicio municipal, sin embargo en términos de la dotación de autonomía local, se observa una dependencia normativa clara a las legislaciones estatales y federales, sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de objetivos de índole político, social, cultural y económico, ya que limitan el quehacer del municipio al seguimiento y

¹⁷ conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral de la familia, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (LASBC, art. 2)

alcance de los objetivos previamente establecidos a nivel nacional y estatal, mismos que pueden resultar incongruentes a la realidad socioeconómica del propio municipio.

3.4. Reglamentos municipales

La facultad reglamentaria de los municipios, estipulada en el la fracción II del art. 115 constitucional, menciona que “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley”. Se establece que el municipio tiene la capacidad de expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, no obstante, se especifica que esta facultad debe acatar las bases normativas que dicten las legislaturas estatales (Hernández-Gaona, 1991). Se debe especificar que la expedición de una disposición reglamentaria municipal no constituye un proceso legislativo, ya que no se realiza por el poder legislativo del estado, más bien, estamos hablando de reglamentos autónomos que norman por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal (*Ibid.*, 1991).

Siguiendo esta línea, a continuación se revisa la reglamentación municipal de Tijuana en términos de Desarrollo Social...

Reglamento de la administración pública municipal del ayuntamiento de Tijuana, Baja California: el reglamento tiene como objeto establecer la organización y funcionamiento de la administración pública municipal del ayuntamiento, siguiendo lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Baja California y la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (Art. 1)

El municipio cuenta con la facultad de adecuar su organización administrativa, en este sentido, el art. 18 del reglamento, sección segunda, establece que “las dependencias y entidades de la administración pública municipal deberán agruparse en razón de sus atribuciones y el carácter complementario de sus funciones, las cuáles serán coordinadas por los Secretarios del Ramo correspondiente al sector administrativo”, en este se identifican siete los sectores que integran la administración pública municipal:

- I. Gobierno municipal,
- II. Administración y Finanzas,
- III. Seguridad Pública,
- IV. Desarrollo Urbano y Ecología,
- V. Desarrollo Social,
- VI. Desarrollo Económico, y
- VII. Educación Pública Municipal

Para fines de la presente investigación, nos centraremos en revisar lo dispuesto para el cuarto, quinto y séptimo sector, “Desarrollo Urbano y Ecología, Desarrollo Social y Educación Pública Municipal”, debido a su vinculación con el Desarrollo Social Municipal. El reglamento estipula que es responsabilidad del Secretario de sector, el “diseño y evaluación de las políticas estratégicas y programas sectoriales derivados de los objetivos y metas contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo, así como de las políticas generales aplicables a los ramos administrativos que estén bajo su coordinación” (art. 20, fracción 1).

La Secretaría de Desarrollo Social, es la dependencia que se encuentra a la cabeza en la estructura dispuesta para el área de Desarrollo Social municipal, a esta corresponde el diseño, planeación, coordinación y evaluación de la política de desarrollo social aprobada por el ayuntamiento (art. 24, sección I), en términos operativos la Secretaría es la responsable de la coordinación de las siguientes áreas administrativas, dependencias y entidades: dirección general, coordinación de jefaturas delegacionales de desarrollo social, coordinación de desarrollo comunitario, coordinación de organismos de sociedad civil, coordinación administrativa, jefatura de difusión de programas comunitarios y la unidad de planeación, control y seguimiento (áreas administrativas); dirección municipal de salud, dirección de atención al migrante (dependencias); desarrollo social municipal (DSM), instituto municipal de arte y cultura (IMAC), Instituto municipal de la mujer (IMMujer), sistema para el desarrollo integral de la familias (DIF), sistema municipal de parques temáticos (SIMPATT), instituto municipal del deporte (IMDET), instituto municipal de la juventud (IMJUVE), instituto municipal contra las adicciones (IMCA), instituto municipal de participación

ciudadana (IMPC), estructura dispuesta para el buen ejercicio de los programas de desarrollo social municipal establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo. Siguiendo esta línea, es parte de sus atribuciones la formulación y actualización de diagnósticos en torno a la situación social que presenta la comunidad en temas de desarrollo social, además coordinar las acciones de desarrollo social que se convengan con instituciones de los gobiernos estatal y federal, también como parte primordial de sus responsabilidades, la Secretaría es la encargada de planear, normar y evaluar el Sistema de Salud Municipal (art. 24, sección XIII).

En relación a la ***Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología***, el reglamento le asigna como principal actividad coordinar la articulación de los planes y programas estratégicos de planeación urbana, control urbano, infraestructura urbana, urbanización y protección del medio ambiente del municipio, desde la perspectiva de un desarrollo sustentable (art. 25, sección VI), en este sentido, la secretaría adquiere la responsabilidad operativa de una de las principales facultades municipales, establecidas en el artículo 115 constitucional, en torno a la formulación y administración del suelo en su jurisdicción.

Para el caso de la ***Secretaría de educación pública municipal***, sus responsabilidades se encuentran dispuestas en la sección octava del reglamento, art. 27, y de manera general se hace mención de las actividades administrativas que esta tiene que realizar con el objetivo de diseñar y formular los programas relativos a la educación en base a la normatividad del Gobierno Federal, que eleven la calidad de la educación que se imparten en los centros educativos del Municipio de Tijuana, además de dar seguimiento y brindar apoyo a la realización de los programas federales, estatales y municipales en materia educativa.

La revisión de estos documentos nos permite concluir que la capacidad reglamentaria del municipio funge una tarea a manera de manual administrativo, ya que en estos se encuentran dispuestas una serie de tareas que le han sido asignadas a las dependencias, las cuales deben cumplir cabalmente y en seguimiento a lo dispuesto por las leyes estatales y nacionales, un elemento que se observa faltante en la reglamentación municipal, son los mecanismos de comunicación entre dependencias y ciudadanía, punto central en el desarrollo de estrategias adecuadas para la atención y mitigación de los problemas sociales, las cuales favorecerían la

no duplicación de acciones sociales y el trabajo colaborativo para el alcance de los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

El municipio de manera normativa, presenta la capacidad para formular, aprobar y administrar la zonificación, planear el desarrollo urbano y prestar y gestionar los bienes y servicios públicos, además, la norma también le otorga responsabilidades para la implementación de programas en torno a la atención de temas vinculados al desarrollo social como: la educación, salud, asistencia social, alimentación, entre otros. No obstante, el municipio no cuenta con autonomía para legislar, su capacidad reglamentaria más bien se traduce en la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio. Aunque de manera normativa no se observan impedimentos significativos para la implementación y ejercicio de los programas de desarrollo social, sus limitaciones se muestran en la incapacidad de establecer programas sociales que vayan más allá de los tiempos establecidos para la administración municipal, la cual para este ámbito es de tres años, lo que reduce significativamente el impacto que estos puedan tener en la mitigación de las problemáticas sociales. En correspondencia a lo establecido en las leyes nacionales y estatales revisadas, el municipio incorpora una estructura orgánica que atiende cada uno de los derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y administra los recursos propios y asignados para su ejercicio. Por otro lado, una particularidad del estudio de caso, se da con la integración de la Sindicatura Social a la estructura orgánica del ayuntamiento de Tijuana, sus antecedentes datan del año 2011, donde la Constitución Política del Estado de Baja California, decreta a través de la XX Legislatura del Congreso del estado de Baja California, dar origen a esta figura, misma que inicia actividades con el XXI Ayuntamiento de Tijuana. Para el año 2015 la XXI Legislatura del Congreso del estado de Baja California, decide eliminar esta figura, por lo tanto la sindicatura social de Tijuana inicia y finaliza actividades al término de la presente administración.

CAPÍTULO IV

EL AYUNTAMIENTO DE TIJUANA Y SU CAPACIDAD FINANCIERA PARA ATENDER LAS NECESIDADES SOCIALES

En el presente capítulo nos centraremos en revisar la capacidad económica del municipio de Tijuana, esta ha sido estudiada como una de las principales limitaciones que enfrentan los ayuntamientos mexicanos para hacer frente a las atribuciones que como orden de gobierno han adquirido, principalmente en su tarea de proporcionar bienes y servicios públicos a los ciudadanos, la cual ha representado la mayor aportación de los gobiernos locales para la provisión de bienestar y desarrollo social a la población, sin embargo, como se menciona, no es para los ayuntamientos una tarea sencilla el hacerse de recursos financieros suficientes para completar sus responsabilidades de manera eficiente, en este sentido, son dos los mecanismos que posibilitan su acumulación de ingresos: la recaudación de manera local, a través del cobro de impuestos sobre los servicios públicos y el uso de suelo (predial), además de los recursos que le son asignados por transferencias estatales y federales (aportaciones y participaciones). El objetivo del capítulo es ayudarnos a responder tres preguntas esenciales dentro de la investigación, ¿cuál es la principal fuente de ingresos del municipio?, ¿cuánto destina el ayuntamiento para el área de desarrollo social? y de manera específica ¿a que sector ha dirigido la actual administración los mayores recursos en esta área?. La información revisada nos permitirá llegar a conclusiones en relación a la fortaleza fiscal que presenta el municipio y en relación al área de desarrollo social hacia qué sector ha dirigido sus mayores esfuerzos.

4.1. Aspectos teóricos del federalismo fiscal mexicano

La autonomía económica que han adquirido los gobiernos locales en los últimos 30 años, representa para estos territorios un paso indispensable para fortalecer su capacidad de decisión y acción. En este sentido, el proceso de descentralización ha propiciado que los gobiernos municipales obtengan mayores recursos financieros, esto les ha permitido avanzar en su impacto como agente de desarrollo social, en busca de proporcionar mejores condiciones de vida a su población. Es por tanto relevante revisar el *¿cómo?* es que se han venido dando estas

transformaciones al sistema fiscal mexicano, donde la evolución de las finanzas municipales toma un significado primordial para los ayuntamientos, facultándolos para ejercer sus atribuciones como orden de gobierno, y por tanto, les otorga la posibilidad de crear políticas públicas de manera autónoma en correspondencia a las necesidades locales, capacidad que se vería mermada significativamente de no haberse modificado la ley de coordinación fiscal.

Son tres los momentos relevantes que se observan en dicha evolución, en un primer momento (1978-1983) se observa una cierta autosuficiencia municipal aunque muy precaria dada la ausencia de un sistema tributario más dinámico a nivel local. En un segundo momento (1984-1988) se observa un despegue de los ingresos municipales debido a la transferencia al nivel municipal de la potestad sobre el cobro del impuesto predial, pero es hasta (1989-1994) que se observa una verdadera capacidad de las administraciones municipales para aprovechar estas nuevas potestades y llevar a cabo un esfuerzo fiscal importante para la generación de ingresos propios vía cobro de impuestos y tarifas (Cabrero, 2004: 3).

No obstante a lo anterior, se vuelve conveniente revisar los planteamientos teóricos sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, en busca de poder determinar si esta dotación de capacidad fiscal ha resuelto para los municipios un verdadero fortalecimiento en su autonomía. El debate como se menciona, parte de encontrar el *¿cómo?* en la distribución de facultades de ingreso y gasto entre los niveles de gobierno, con el objetivo de encontrar el vínculo adecuado entre los procesos de descentralización fiscal y el desarrollo local. Este punto ha sido muy discutido en la literatura del federalismo fiscal y las transferencias intergubernamentales, el problema surge al ignorar la heterogeneidad presente en las distintas regiones que integran el territorio, y es precisamente en ese punto que se discute la precisión del federalismo fiscal, principalmente en los criterios que se han establecido para la dotación de recursos y capacidades hacia los gobiernos locales, donde estos no solo han incrementado sus ingresos mediante el sistema de transferencias, sino que además han ensanchado sus obligaciones de gasto para propósitos específicos señalados en las bolsas de aportaciones que le son asignadas, así como para complementar su inversión pública en infraestructura social.

Por una parte se argumenta que los gobiernos locales deben tener los mayores recursos posibles para el ejercicio eficaz de sus responsabilidades, sin embargo hay quien sostiene que la descentralización fiscal hacia los municipios debe esperar, ya que éstos no tienen todavía las condiciones institucionales y administrativas requeridas para asumir mayores compromisos, lo que puede resultar en un efecto negativo sobre el gasto público de sus gobiernos (Cabrero, 2004).

Laura Sour (2004) menciona que la política de transferencias de recursos ha mermado la capacidad recaudatoria de los gobiernos municipales, la dotación de mayores recursos a los gobiernos subnacionales se ha traducido en una realidad que si bien ha aumentado sus ingresos, en su mayoría han sido destinados al gasto corriente, un mayor gasto que no está siendo sufragado por mayores ingresos a través de la recaudación fiscal a nivel local, creando un sendero de dependencia hacia las transferencias federales, a partir del cual, se observa un esfuerzo fiscal mayor en los gobiernos locales grandes a diferencia de los pequeños, por lo que los municipios grandes y medianos son los que logran un mejor desempeño en esta área (citado en Cogco, Rodríguez y Pérez Cruz, 2013: 11-12).

Esta idea ha sido también discutida por Merino (2007), este menciona que en el caso de los municipios con un alto grado de marginación las transferencias federales representan alrededor del 85.1% de los ingresos totales con los cuentan para su ejercicio fiscal, reduciéndose a un 58.2% en el caso de los municipios de baja marginación. Esto ha influido directamente no solo en la dependencia económica que presentan, sino en los esfuerzos recaudatorios de ambos grupos, para los municipios del primer grupo, los ingresos recabados de manera propia representan el 9.5% y para los del segundo el 26.1%. La conclusión a la que se llega es que el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos tiene una vinculación directa a la suma de recursos que le son asignados por la federación, mientras mayores sean los recursos que le son transferidos, sus esfuerzos en relación a la recaudación de manera local son menores, haciendo crecer su dependencia hacia los recursos federales, situación que se observa más representativa en los municipios con menor tamaño, aunado a esto, el sistema fiscal mexicano no presenta estímulos para que los ayuntamientos busquen realizar una mejor inversión pública, ya que criterios como la población y el grado de marginación que presentan,

llegan a ser más representativos a la hora de determinar la cantidad de recursos que le serán transferidos, esto resulta paradójico, ya que los municipios no se ven incentivados para realizar un mejor ejercicio público que ataque los niveles de marginación en la comunidad.

Se cuestiona entonces, la adecuada definición y coordinación de las funciones de gasto, recaudación y regulación entre los órdenes de gobierno. Siguiendo esta línea, a partir del estudio clásico, que realiza Musgrave (1959) se define que son tres las funciones que tradicionalmente deben ser realizadas por el gobierno, y en términos de la asignación de responsabilidades, cual es el orden gubernamental con las competencias adecuadas para realizarlas de la manera más eficiente.

- *La función de estabilización:* de manera general esta tiene que ver con la conducción de la política fiscal y monetaria dirigidas hacia un crecimiento económico sostenido, y corresponde al gobierno central realizar estas y demás acciones de control de demanda agregada, carga tributaria y evitar las presiones inflacionarias como deficitarias en el ámbito fiscal.
- *La función de distribución:* atribución que también corresponde al gobierno central, principalmente por ser el mejor situado para realizar una redistribución más eficiente del ingreso entre regiones.
- *La función de asignación:* esta se refiere al suministro de bienes y servicios públicos y meritorios, es decir, aquellos que el sector privado produciría a escalas inferiores a las que son socialmente deseables a precios muy elevados, lo que limitaría en gran medida el acceso de grandes sectores de la sociedad a estos servicios. Esta función recae sobre los gobiernos subnacionales puesto que tiene como objetivo el uso eficiente de los recursos a partir, tanto de ciertas condiciones de ingresos locales, como de pautas determinadas sobre las preferencias de los consumidores locales (Trujillo, 2008: 455).

Centrándonos en el tema de las transferencias, es decir, los recursos que el gobierno federal ha dispuesto dirigir hacia los gobiernos municipales, estos se han basado en la creación de fondos, tanto etiquetados como de uso libre para los gobiernos locales, cuya asignación se ha hecho, haciendo hincapié en la transparencia de las fórmulas de distribución (Díaz Cayeros y

Castañeda, 2004), considerando para su cálculo, como se comenta en párrafos anteriores una serie de criterios: resarcitorios, distributivos, compensatorios e históricos¹⁸, a continuación se describe cada uno de ellos:

- Criterios resarcitorios: mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal y, por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos,
- Criterios distributivos: mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía,
- Criterios compensatorios: mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad,
- Criterios históricos o inerciales: son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos, simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años anteriores. Estos criterios favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales previos.
- Criterios de incentivos a avances programáticos: son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias.

¹⁸ Véase Manual de Transferencias Federales para Municipios, 2011, SEGOB

Ahora bien, como se ha venido mencionando, las transferencias federales representa para la mayoría de los municipios mexicanos su principal fuente de ingresos, estas se dividen en: no condicionadas (participaciones) y transferencias condicionadas (aportaciones), estas últimas se incluyen dentro del Ramo 33 del presupuesto federal, el cual está constituido por siete fondos, dichos recursos representan para el municipio el principal ingreso para el desarrollo de infraestructura social.

- *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal (FAEB):*
 - a. *¿Para que se destina?: en base a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y a la Ley General de Educación Pública, el fondo se encuentra integrado por recursos que otorga la federación a los estados y el Distrito Federal, y tiene como destino la atención de necesidades de educación básica y normal; para el distrito federal se proporciona vía el Ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).*
 - b. *¿Cómo se determina el monto?: el monto se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios: registro común de escuelas y de plantilla de personal y los recursos transferidos al fondo en el ejercicio inmediato anterior, los cálculos de recursos que se transfieren a las entidades federativas, tienen su origen en la suscripción de acuerdos respectivos, no existe fórmula de distribución de este fondo (art. 27 de la LCF).*

- *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA):*
 - a. *¿Para que se destina?: los recursos asignados tienen como destino atender los gastos de los servicios de salud (art. 30 de la LCF).*
 - b. *¿Cómo se determina el monto?: el monto es determinado anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios: inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal, utilizados para el cálculo de recursos transferidos, incluyendo impuestos federales y aportaciones a la seguridad social, recursos con cargo a provisiones para servicios personales transferidos a las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incluye ampliaciones y*

repercusiones para el ejercicio que se presupuesta, los recursos transferidos en el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento, y otros recursos que la federación destine para promover la equidad en los servicios de salud, (formula art. 31 de la LCF).

- *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS):*
 - a. *¿Para que se destina?: integrado por 2 subfondos, el fondo para la infraestructura social estatal (FISE) y el fondo para la infraestructura social municipal (FISM), a nivel estatal se destina para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal, en el municipal, al financiamiento de obras para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, e inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema (art. 33 de la LCF).*
 - b. *¿Cómo se determina el monto?: la distribución estado-municipio, debe darse con la misma fórmula federación-estados. Tomando sólo para efectos de referencia el 2.5% de la recaudación federal participable estimado en la ley de ingresos de la federación para ese ejercicio, de los cuales el 0.303% le corresponde al estado, y el 2.197% al municipal. También, se requiere identificar la proporción que comprende cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional. Esta se determina mediante la identificación de la masa carencial de cada estado, en función del número total de hogares pobres¹⁹ extremos.*

¹⁹ Los hogares pobres se determinan en función de las brechas existentes para 5 necesidades básicas: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad combustible para cocinar; donde una brecha es igual a la situación que guarda cada necesidad básica (Centro de estudios de las finanzas públicas, 2006).

- *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF):*
 - a. *¿Para que se destina?: a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (art. 37 de la LCF).*
 - b. *¿Cómo se determina el monto?: la distribución estado-municipios es igual al de la federación-estados, en el caso de los estados-municipios es el 2.35% de la recaudación federal participable de acuerdo a la estimación que se realice en la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio, para el distrito federal y sus demarcaciones territoriales se procede de igual forma, pero el cálculo se realiza tomando con referencia el 0.2123% de la recaudación federal participable, en el caso de las entidades federativas, estas distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y demarcaciones territoriales del DF en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de ellos, en el caso del DF, el 75% corresponde a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con la cifras publicadas por INEGI (art. 36 de la LCF).*

- *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM):*
 - a. *¿Para que se destina?: dentro del FAM se encuentran dos subfondos para educación: el de infraestructura educativa básica y el de infraestructura educativa superior, los recursos asignados deben destinarse a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, un tercer subfondo es el de aportaciones para asistencia social, el cual se canaliza a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), para el otorgamiento de desayunos escolares y apoyos alimentarios a la población en desamparo y asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema (art. 40 de la LCF)*
 - b. *¿Cómo se determina el monto?), el monto se determina anualmente en el PEF, tomando como referencia el 0.814% de la recaudación federal participable*

estimado en la Ley de Ingresos de la Federación para ese año, su distribución por entidad federativa es de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establecen en el PEF de cada año, no contiene formula (Art. 39 de la LCF).

- *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):*
 - a. *¿Para que se destina?: conforme al artículo 42 de la LCF, estos recursos son dispuestos para la prestación de servicios de educación tecnológica y de adultos, en conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el ejecutivo federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.*
 - b. *¿Cómo se determina el monto?: se establece en base a los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, incluyendo las erogaciones por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social, los recursos presupuestarios que con cargo al fondo se hayan transferido durante el ejercicio inmediato anterior, la asignación deberá considerar las prioridades específicas y estratégicas para abatir rezago en alfabetización, educación básica y formación para el trabajo (art. 43 de la LCF).*

- *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)*
 - a. *¿Para que se destina?: los recursos son dirigidos al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, el establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia, la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, la readaptación social de menores infractores, la instalación de los cuerpos de seguridad pública, y el seguimiento y evaluación de todos estos programas (art. 45 de la LCF.)*

- b. *¿Cómo se determina el monto?: los montos asignados se determinan anualmente en el PEF, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta que la Secretaría de Gobernación, determine, considerando el número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento de indicios y sentenciados, avance en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura (art. 44 de la LCF) (citado por el Centro de estudios de finanzas públicas, 2006).*

Como se lee en párrafos anteriores, el Ramo 33 se encuentra integrado por una serie de fondos que atienden distintos sectores presentes en el desarrollo social municipal, como: la educación, la salud, la seguridad pública, la infraestructura pública y la asistencia social a través del Centro para el Desarrollo integral de la familia (DIF), los montos asignados atienden criterios distributivos, compensatorios e históricos mayormente, pero no se observa la integración de criterios que premien el buen ejercicio de las finanzas públicas, en relación al alcance de metas y objetivos estratégicos.

4.2. La fortaleza financiera del municipio de Tijuana

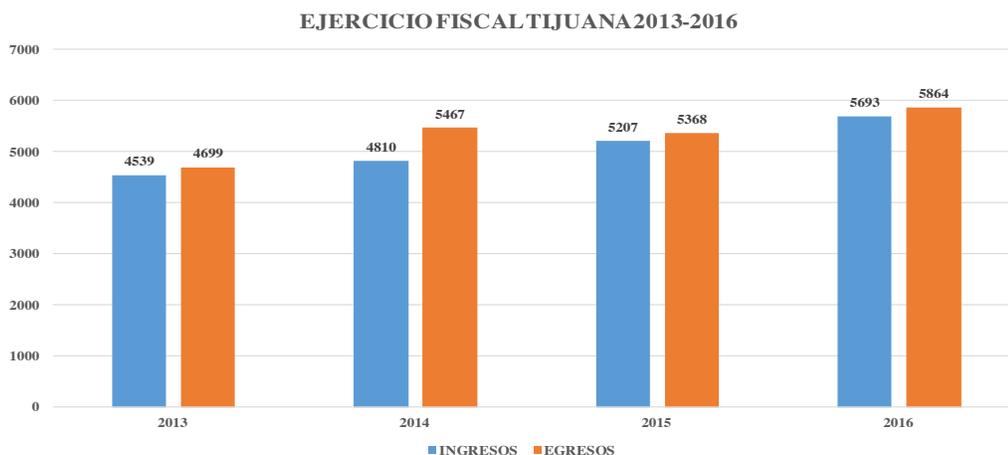
El Presupuesto de Egresos Municipal es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones. Constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al ayuntamiento prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal, llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal y manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio. Además, es un documento normativo, ya que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el Presupuesto Anual de Egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles en el municipio. El presidente municipal y el síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos vigente (CONEVAL, 2014).

Para hacer frente a estas atribuciones, los gobiernos locales han desarrollado una estructura administrativa dirigida a la gestión de la hacienda local, integrada por la figura de tesorería

(responsable del manejo de la hacienda local), la oficialía mayor (responsable del ejercicio de los recursos y su asignación racional), el área de planeación y finanzas (responsable de la vinculación entre intenciones del gobierno municipal y asignación de recursos de acuerdo a un presupuesto), contraloría (responsable del ejercicio transparente, honesto, y cuidadoso, de los recursos públicos), capacitación y desarrollo (responsable de promover la profesionalización de servidores municipales incluyendo capacidades administrativas y financieras) (Cabrero, 2004: 8).

A continuación, se realiza una descripción sintética de la situación financiera del municipio de Tijuana, centrándonos en revisar los cambios que se han dado en los tres años de administración, y lo que se ha dispuesto para atender el área de desarrollo social en el municipio. *Nota técnica: las cantidades que se presentan en relación a la cantidad y porcentaje de gasto social, y su desagregación por rubro, son tomadas de los presupuestos de egresos del H. Ayuntamiento de Tijuana para los años 2013, 2014, 2015 y 2016, estos no discriminan entre los adquiridos por recaudación local y los asignados por el sistema de transferencias federal y estatal.*

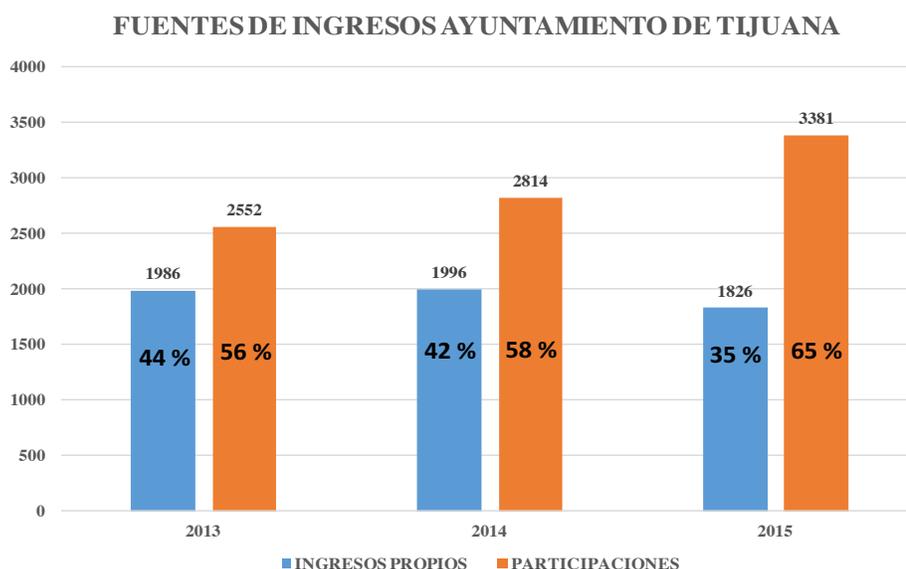
Grafica 4.1 El tránsito de los ejercicios fiscales, comparativo (2013-2014-2015-2016)



Fuente: Elaboración propia con base a Tesorería municipal, cuenta pública ejercicio fiscal (2013, 2014, 2015), cantidades en miles de millones de pesos, m.n., revisado en <http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Tesoreria/cuentapublica.aspx>, <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FVIII-CONAC/Diciembre.pdf>, <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/cuentapublica/2015-4/Tomo%20I/III/3CLASIFICACION%20POR%20OBJETO%20DEL%20GASTO%20FINAL%202015.pdf>, (consultado mayo 17 de 2016).

Como se puede observar en la gráfica, el municipio mantuvo en alza los ingresos en los cuatro años de ejercicio fiscal revisados, sin embargo, se observa un gasto mayor sobre los ingresos dispuestos, lo que ha representado una deuda creciente para el municipio, ubicándolo entre los tres municipios con mayor deuda pública en el país (SHCP, 2015). Esta situación nos puede llevar a dos conjeturas, en primer lugar como se comentó en secciones anteriores el municipio presenta déficit en su capacidad para la provisión de infraestructura social, entre otras carencias sociales que han sido mencionadas en el capítulo segundo, lo que puede ejercer una presión sobre este para buscar subsanar dichas carencias, por otro lado, retomando lo dicho por Merino (2007) el sistema fiscal del país, no cuenta con incentivos para una mejor inversión pública, carente de mecanismos que permitan premiar a los gobiernos locales que, en lugar de tener mayor población, hayan tenido más éxitos económicos o hayan realizado una mejor inversión pública.

Grafica 4.2 Los ingresos propios vs los ingresos por participaciones federales



Fuente: Elaboración propia con base a Tesorería municipal, cuenta pública ejercicio fiscal (2013, 2014, 2015), cantidades en miles de millones de pesos, m.n., revisado en <http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Tesoreria/cuentapublica.aspx>, <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FVIII-CONAC/Diciembre.pdf>, <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/cuentapublica/2015-4/Tomo%20I/III/3CLASIFICACION%20POR%20OBJETO%20DEL%20GASTO%20FINAL%202015.pdf>, (consultado mayo 17 de 2016).

En el caso del municipio de Tijuana, como se observa en la gráfica, los ingresos de recaudación propia representaron un poco más del 40% del total de ingresos para el ejercicio fiscal 2013-2014, sin embargo se redujeron aun 35% para el año 2015, datos como estos muestran que si bien el municipio presenta las dimensiones de un municipio metropolitano, este sigue manteniendo un dependencia significativa a las transferencias federales. La recaudación de impuestos y gasto público representa para los ayuntamientos dos asuntos de gran relevancia sobre las que deben decidir de manera colegiada: por un lado, como cobrar y organizar la recaudación de los impuestos (y los derechos, productos y aprovechamientos fiscales) que les corresponden, y por el otro, como gastar el presupuesto público (Merino, 2007).

- *[...] Si los municipios no logran incrementar sus ingresos, tampoco tendrán más recursos para resolver con mayor rapidez y eficacia los problemas que enfrentan. Es necesario que los miembros del ayuntamiento asuman la responsabilidad compartida por los dos lados de la moneda: cobrar mejor y gastar mejor (Merino, 2007: 51).*

El municipio presenta en su situación financiera, un gasto mayor a los ingresos dispuestos para su ejercicio, lo que ha repercutido en una deuda municipal creciente. En orden de atender esta situación, se buscaría implementar medidas que propicien una mayor recaudación, sin embargo, el municipio muestra una reducción progresiva en la cantidad de ingresos recabados de manera local (esto en relación al actual periodo de administración), lo que se ve reflejado en una dependencia mayor a los ingresos provenientes de las transferencias federales.

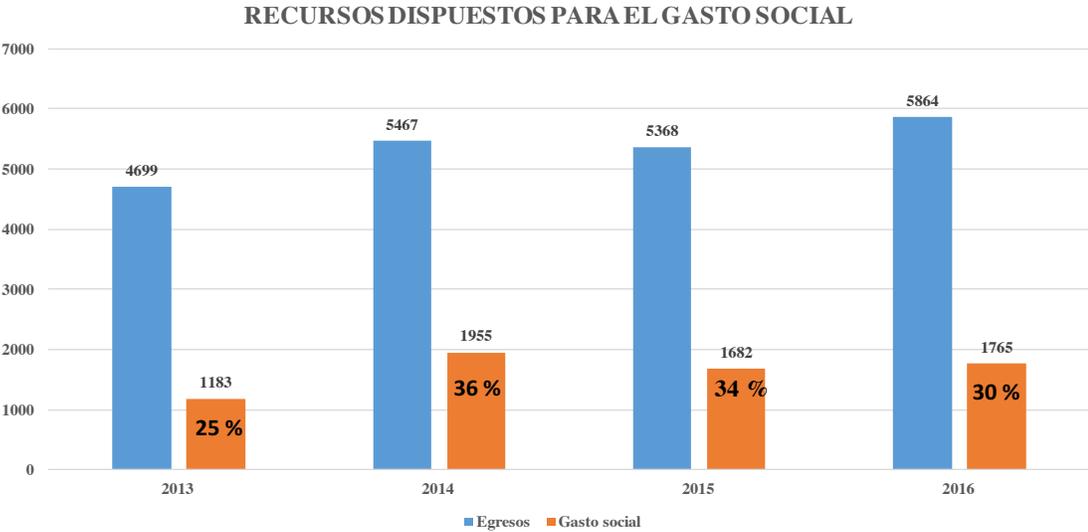
4.3. El gasto municipal, ¿Cuánto destina el Ayuntamiento al gasto social?

Ha sido discutido en la literatura del federalismo fiscal, *¿cuál debe ser la participación de los gobiernos locales en aspectos que tienen que con el desarrollo de la política social?*, autores como Merino (2007) y Finot (2001), mencionan que los gobiernos locales no deben involucrarse en acciones que no formen parte de sus atribuciones esenciales, estos mencionan que los esfuerzos del municipio deben centrarse en la provisión de infraestructura y bienes públicos, que si bien aportan en el combate a la pobreza, no constituyen los elementos

fundamentales en la política social como en el caso de la educación, alimentación y salud, entre otros.

No obstante, autores como Guillén y Rojo (2010), Cabrero (2004), rescatan la participación de los gobiernos locales para el despliegue de acciones sociales desde el ámbito local, favorecidas por la proximidad a las necesidades ciudadanas, donde el enfoque de estas, es hacer frente a las limitaciones de orden fiscal que presentan los municipios, a través de una apropiación de la agenda local por parte de sus gobiernos se construyen iniciativas a la medida y en las condiciones posibles para atenderlas. En este sentido, se revisa el porcentaje de gasto que ha destinado el municipio de Tijuana para el área de desarrollo social, con el objetivo de que nos permita inferir en la relevancia que esta representa para la actual administración. Este rubro integra recursos que son dirigidos para la atención de las siguientes áreas: protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, educación y recreación, cultura y otras manifestaciones sociales (Presupuesto de egresos del Ayuntamiento de Tijuana).

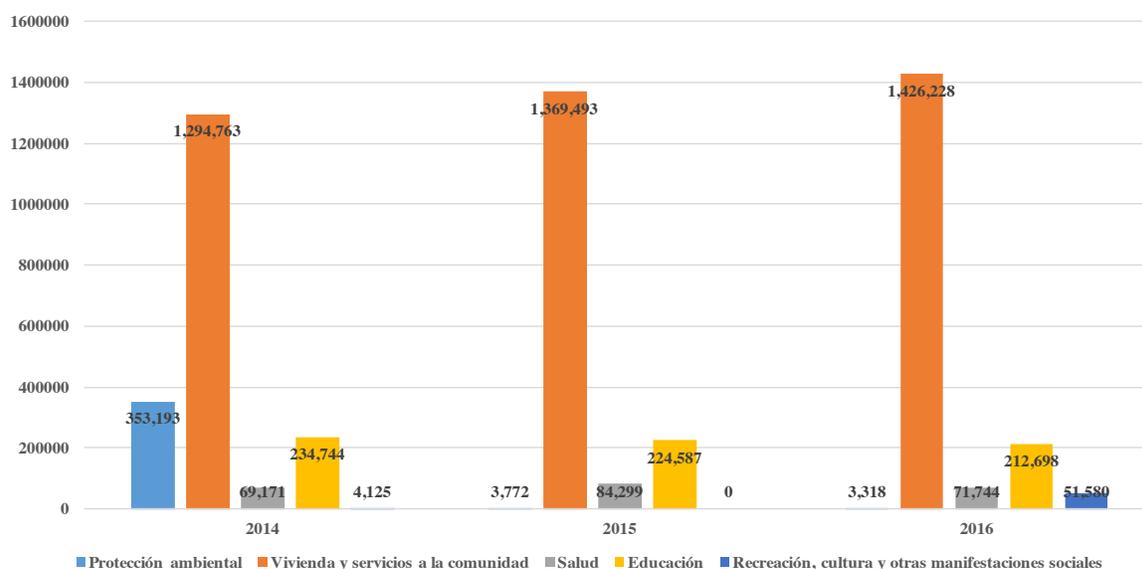
Grafica 4.1. Recursos dispuestos para el Gasto Social



Fuente: Elaboración propia con base a Tesorería municipal, cuenta pública ejercicio fiscal (2013, 2014, 2015), cantidades en miles de millones de pesos, m.n., revisado en, <http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Tesoreria/cuentapública.aspx>, <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FVIII-CONAC/Diciembre.pdf>, <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/cuentapublica/2015-4/Tomo%20I/III/3CLASIFICACION%20POR%20OBJETO%20DEL%20GASTO%20FINAL%202015.pdf>, (consultado mayo 17 de 2016).

Como se observa en la gráfica, durante el primer año de administración (2014) se designó un mayor presupuesto al concepto de gasto social, esto en comparación a los años siguientes, lo que representó el 36% sobre el total de egresos, mismo que fue disminuyendo en años posteriores, con una disminución del 2% para el año 2015 y hasta un 6% menos en lo dispuesto para el ejercicio del año 2016. Un dato importante es el aumento del 11% en el rubro *gasto social* por sobre el último año de la administración anterior y el primero de la actual.

Grafica 2.4. Desagregación del gasto social (protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, educación y recreación, cultura y otras manifestaciones sociales), cambios en el tiempo



Fuente: Elaboración propia con base a Tesorería municipal, cuenta pública ejercicio fiscal (2013, 2014, 2015), cantidades en millones de pesos m.n., revisado en <http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Tesoreria/cuentapublica.aspx>, <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FVIII-CONAC/Diciembre.pdf>, <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/cuentapublica/2015-4/Tomo%20I/III/3CLASIFICACION%20POR%20OBJETO%20DEL%20GASTO%20FINAL%202015.pdf>, (consultado mayo 17 de 2016).

En correspondencia a los datos mostrados en la gráfica anterior, se muestra evidente que el municipio destina la mayor cantidad de recursos al rubro de *vivienda y servicios a la comunidad*, este integra acciones para el acceso a servicios básicos de vivienda y la calidad en los espacios de vivienda, siendo este el único rubro que mantuvo un crecimiento progresivo en el período de ejercicio (2014-2016). En segundo lugar, el rubro que recibe mayores ingresos es la *educación*. Paradójicamente, el área de *salud*, misma que presenta los mayores retrasos en el municipio según lo dispuesto por el índice de rezago social (CONAPO, 2010), se encuentra

en tercer lugar en la cantidad de recursos asignados, con una diferencia verdaderamente representativa por sobre el *rubro de vivienda y servicios a la comunidad*.

CAPÍTULO V

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

En el presente capítulo se analizan las principales líneas de acción que en materia de desarrollo social son enunciadas en el Eje 2: “Calidad de Vida” integradas en el Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016), este considerado el principal instrumento de planeación administrativa municipal, y la correspondencia de estas con los programas de desarrollo social que ha implementado el Ayuntamiento en el presente periodo de gobierno, centrándonos en los años 2014 y 2015. Partiendo de la estructura orgánica y dimensiones institucionales con las que cuenta el municipio, se busca revisar la vinculación de estos dos elementos, planeación y estructura municipal, con las intervenciones sociales que la actual administración ha dispuesto para atender las necesidades sociales que enfrenta su población.

5.1. Dimensiones institucionales del municipio metropolitano

De acuerdo con la clasificación del Senado de la República (2001), los municipios mexicanos se subdividen en cuatro categorías: *metropolitano*, *urbano*, *semiurbano* y *rural*. En el caso de Tijuana, como se mencionó anteriormente, entra en la categoría de municipio metropolitano. Esta categoría no está dado únicamente en relación al nivel de población que presenta la ciudad, que en este categoría rebasan los 700,000 habitantes, sino principalmente porque son municipios que han desarrollado un nivel de importancia como asentamiento industrial, comercial y de servicios de alcance regional, estos municipios suelen contar con una compleja y variada infraestructura de desarrollo. Por sus dimensiones, estos también recogen las problemáticas que presentan los grandes municipios urbanos, entre las que se mencionan los conflictos sociales y laborales, ocupan un lugar importante.

La ciudad alberga una población que rebasa el 1, 500, 000 habitantes, ubicándolo como uno de los cinco municipios con mayor población a nivel nacional. Tijuana se ha convertido en una ciudad representativa de la frontera norte, reconocida como uno de los principales centros industriales del país, ubicándose en 2010 como el tercer municipio con mayor población

ocupada a nivel nacional alcanzando las 655, 092 personas, el municipio presenta una baja marginación (CONEVAL, 2011) y un alto grado de desarrollo humano (PNUD, 2011). No obstante, el municipio presenta deficiencias en su capacidad para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano de la ciudad, debido principalmente a su alto crecimiento demográfico, lo que ha resultado en una precarización de las condiciones de vida de sus habitantes (Ordóñez y Reyes, 2006). Para el año 2010, 32.8 por ciento de su población se encontraba viviendo en situación de pobreza, lo que lo ubica como el quinto municipio en el país con mayor número de población en situación de pobreza (CONEVAL, 2011). Como dato relevante, se calcula que al menos el 57 por ciento de las viviendas ocupadas en Tijuana tuvieron un origen irregular, este crecimiento desordenado, ha resultado en una serie de problemas económicos, urbanos y sociales, donde las familias viviendo en estos asentamientos carecen de los servicios e infraestructura adecuada, perjudicando su calidad de vida (Alegría y Ordóñez, 2005: 17).

En términos de derechos sociales como la salud y la educación, la mayor problemática se encuentra en el acceso a servicios de salud, donde alrededor de un 34 por ciento de la población carece de afiliación a algún sistema de esta índole (INEGI, 2010). Por otro lado, la ciudad, presenta un 17.65 por ciento de su población con rezago educativo, es decir, 275, 362 personas en edades de 15 años o más no cuentan con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal (CONEVAL, 2011). Como se lee, el municipio presenta indicadores de carencias en necesidades básicas como: ***educación, Salud, Vivienda, y Servicios públicos.***

Siguiendo esta línea, la planeación municipal, resulta una de las principales estrategias para el establecimiento de objetivos y programas encaminados hacia el desarrollo, esta actividad de lógica administrativa es dirigida a la armonización de los recursos financieros con las necesidades básicas sociales, aunado a esto, en el caso de los municipios metropolitanos como Tijuana, estos cuentan con una estructura administrativa más compleja y de mayores dimensiones que la de otros tipos de municipios, esto en correspondencia a la gran cantidad y variedad de requerimientos de su población y sus características inherentes (Manual básico para la admón. Municipal, 2003).

5.2. Administración municipal

Como se ha mencionado en secciones anteriores, el gobierno municipal, es administrado por el ayuntamiento, este último definido como el órgano colegiado de pleno carácter democrático, siendo sus integrantes electos de manera autónoma, para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal (Instituto de Desarrollo Municipal, 1999: 14), cuyo principal objetivo es lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes disfrutar de una mejor calidad de vida.

En el caso de Tijuana, este se encuentra integrado por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador, un Síndico Social y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, lo que aporta a la pluralidad en la toma de decisiones, según lo establecido en la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California (art. 4). En el caso de estos últimos, les es asignada una comisión, cada comisión tiene por finalidad el análisis y la propuesta de solución a acuerdos en correspondencia a su área asignada. Esta organización está pensada en lograr una mejor realización de las funciones.

Tabla 5.1. Cabildo municipal (2014-2016), por partido político y comisión asignada

Partido Político	Comisión
Movimiento ciudadano	Regidor presidente de la comisión de Medio Ambiente y Desarrollo sustentable.
Nueva alianza	Regidora presidenta de la comisión de Educación, cultura y bibliotecas.
Regidor ciudadano	Regidor presidente de la comisión de protección civil.
PEBC	Regidor presidente de la comisión de Desarrollo Económico.
PAN	Regidor presidente de la comisión de la juventud, deportes y familia.
PRD	Regidora presidenta de la comisión de Derechos Humanos, grupos vulnerables y asuntos indígenas.
PRI	Regidora presidenta de la comisión de seguridad pública, equidad y

	género.
PRD	Regidor presidente de la comisión de planeación del desarrollo municipal.
PRI	Regidora presidenta de la comisión de gobernación, legislación y vialidad y transporte.
PES	Regidora presidenta de la comisión de Asuntos fronterizos
PRI	Regidor presidente de la comisión reguladora de bebidas alcohólicas, fortalecimiento municipal y administración pública.
PT	Regidor presidente de la comisión de desarrollo social.
PRI	Regidor presidente de la comisión de desarrollo urbano, obras y servicios públicos.
PRI	Regidor presidente de la comisión de hacienda y plenaria.
PRI	Regidor presidente de la comisión de turismo, comercio y ciudades hermanas.

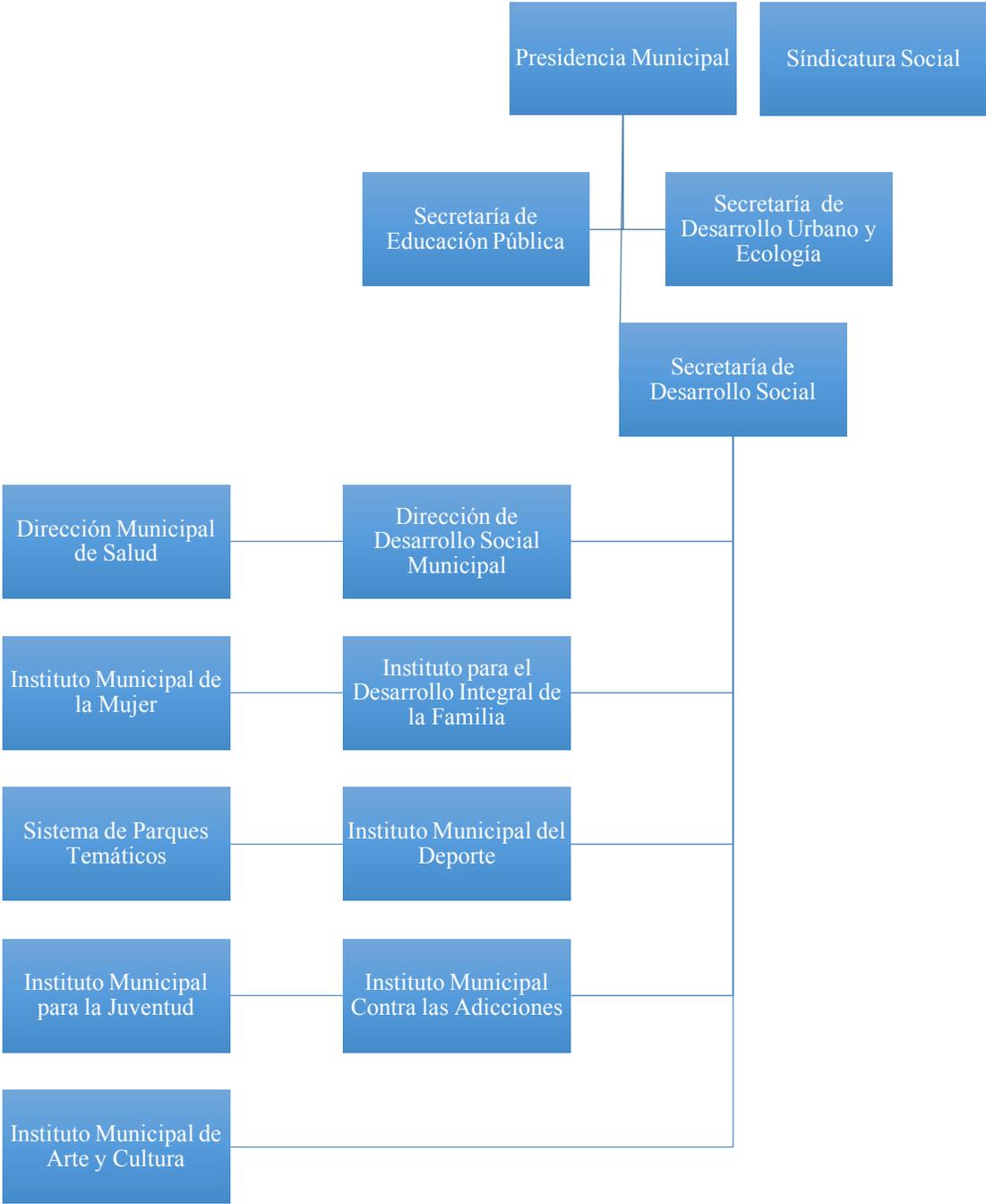
Fuente: elaboración propia con base a lo dispuesto en el portal del H. Ayuntamiento de Tijuana, <http://www.tijuana.gob.mx/directorio/index.aspx> (revisado el 17 de julio de 2016).

Como puede observarse, el cabildo del Ayuntamiento de Tijuana, se encuentra integrado por quince comisiones, ocho de éstas con una vinculación directa al Desarrollo Social Municipal, el cabildo representa el mecanismo esencial donde el ayuntamiento analiza las propuestas y políticas, para su futura aprobación y formalización en el ejercicio de la función pública municipal, los regidores, electos mediante votación popular fungen como representantes de la comunidad en el ayuntamiento, y como parte de sus atribuciones se encuentra la vigilancia del buen ejercicio administrativo municipal (Instituto de Desarrollo Municipal, 1999).

Además de estas figuras, la administración municipal está conformada por diferentes departamentos municipales: secretaría, oficialía mayor, tesorería, secretaria de seguridad pública, secretaria de desarrollo urbano y ecología, la secretaría de desarrollo social, la secretaría de desarrollo económico y la educación pública municipal, así como los funcionarios y empleados que las integran. Siguiendo esta línea, a partir de este punto nos centraremos en revisar la estructura y funciones que realizan las dependencias municipales dedicadas al desarrollo social.

Figura 5.1. Estructura orgánica del Ayuntamiento de Tijuana B.C. (2014-2016)

- **Área de Desarrollo Social**



Fuente: elaboración propia a partir de la Estructura Orgánica del Ayuntamiento de Tijuana, B. C. <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FII/Organigrama%20General%20de%20XXI%20Ayuntamiento.pdf> (20 de julio de 2016).

El municipio presenta una estructura administrativa piramidal, donde la toma de decisiones en torno a las acciones sociales a realizar, son definidas y aprobadas en el techo de la estructura (presidencia y cabildo), una vez establecidas, las secretarías adquieren responsabilidades ligadas al diseño, implementación y evaluación de las políticas estratégicas y programas sectoriales derivados de los objetivos y metas contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo, así como de las políticas generales aplicables a los ramos administrativos que estén bajo su coordinación (art. 20, Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, 2013).

En el caso de la **Secretaría de Desarrollo Social**, su principal responsabilidad es el diseño, planeación, coordinación y evaluación de la política de desarrollo social aprobada por el Ayuntamiento, para lograr este objetivo la secretaría está encargada de formular y actualizar el diagnóstico de la comunidad en temas de desarrollo social, trabajar de manera coordinada con los órganos desconcentrados y descentralizados los programas sectoriales e institucionales, además de las acciones de desarrollo social que se convengan con instituciones de los gobiernos estatal y federal, en el caso de la secretaría esta también es responsable de planear, normar y evaluar el Sistema de Salud Municipal. Como puede observarse en el organigrama, en términos operativos la Secretaría de Desarrollo Social Municipal es pieza clave en la estructura orgánica para el área de desarrollo social, donde además de atender estas y demás atribuciones, es la dependencia a cargo de la operación y administración de los programas sociales implementados desde el gobierno federal, aunado a esto, depende de esta la adecuada gestión del Sistema de Salud Municipal, para esto queda bajo su responsabilidad la coordinación con las dependencias y entidades arriba mencionadas, además de las áreas administrativas para su adecuada operación (art. 24, Reglamento de la administración pública municipal de Tijuana, 2013).

Dentro la estructura se muestra la presencia de la **Secretaría de Desarrollo Urbano y ecología**, esta dependencia es responsable de realizar una serie de actividades para que la ciudadanía pueda ejercer de manera plena el derecho al disfrute de un medio ambiente sano, su principal función para dicha tarea es coordinar la articulación de los planes y programas estratégicos de planeación urbana, control urbano, infraestructura urbana,

urbanización y protección del medio ambiente del municipio, desde la perspectiva de un desarrollo sustentable. Para una efectiva realización de dicha tarea, se integra como parte de sus atribuciones el mantener actualizado un diagnóstico sobre las condiciones ambientales del municipio, fuentes de contaminación y de riesgo ambiental, así como diseñar y gestionar la implementación de políticas y estrategias que permitan al Ayuntamiento intervenir en la gestión ambiental, en este sentido, es responsabilidad de la misma mantener actualizado un diagnóstico sobre el estado que guardan los servicios públicos, vivienda e infraestructura urbana y el déficit de los mismos, buscando se promueva la ampliación de cobertura y la modernización tecnológica y operativa de los servicios municipales adscritos al sector. Una de las principales tareas del orden municipal, es la provisión de bienes y servicios públicos, en este caso la secretaría es la figura responsable de ejecutar obras y servicios públicos a través de las dependencias a su cargo tendientes a la integración y mejoramiento de la infraestructura urbana del Municipio de Tijuana (art. 25, Reglamento de la administración pública municipal de Tijuana, 2013).

Por último se revisan las atribuciones de *la Secretaría de Educación Pública Municipal*, su principal tarea es cumplir y hacer cumplir la legislación en materia educativa, municipal, estatal, y federal, para esto se diseñan y formulan los programas relativos a la educación en base a la normatividad establecida por el Gobierno Federal, se da seguimiento y brinda apoyo en la realización de los programas federales, estatales y municipales en materia educativa, entre una serie de actividades dirigidas a la administración de los recursos humanos y materiales asignados a la Secretaria (art. 27, Reglamento de la administración pública municipal de Tijuana, 2013).

En el caso del municipio de Tijuana, distinto a otros municipios, dentro de su estructura orgánica, se integra la figura de la Sindicatura Social. Los antecedentes a esta figura se dan en el año 2011, donde a través de un decreto, la XX Legislatura del Congreso del estado de Baja California, da origen a esta figura. En un segundo momento el 06 de diciembre de 2013 se publican en el periódico oficial del estado la modificación de ordenamientos municipales en Tijuana, y la creación del reglamento interno de la Sindicatura. Así, la Sindicatura Social inicia actividades con el XXI Ayuntamiento de Tijuana. Para el año

2015 la XXI Legislatura del Congreso del estado de Baja California, decide eliminar esta figura, por lo tanto la sindicatura social de Tijuana finalizará actividades al término de la presente administración. Esto nos habla de un estructura municipal endeble, propensa a cambios en el corto plazo, no obstante, para fines de esta investigación, y por su vinculación con el desarrollo social, se decide hacer mención de las atribuciones que ejerce dicha figura.

La *Sindicatura Social*, es responsable de participar en la formulación y ejecución de los programas municipales de desarrollo social, vigilando su cabal cumplimiento, además de hacer públicos sus resultados, dentro de sus principales funciones, la sindicatura funge como línea de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, por lo que es en la encargada de proponer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social e instrumentar mecanismos para que la ciudadanía participe en la vigilancia de obras públicas y programas estratégicos del Ayuntamiento (art. 35, Reglamento de la administración pública municipal de Tijuana, 2013).

En conclusión a los párrafos anteriores, podemos observar que el Desarrollo Social es un tema relevante en la administración municipal, integrando un estructura administrativa amplia, establecida para la operación de los programas y políticas dirigidas a temas que tienen que ver con la educación, la vivienda y servicios básicos, la salud, entre otros. Por tanto, con la intención de integrar elementos que nos otorguen mayores argumentos a dicha observación, a continuación se revisa la variable gasto de dichas dependencias.

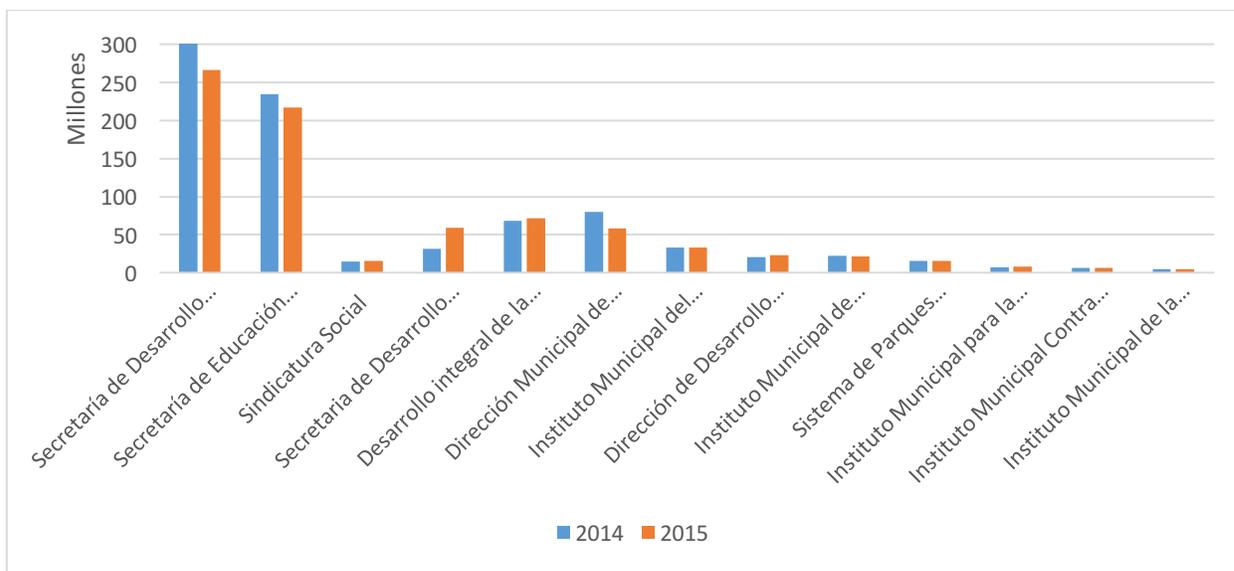
Tabla 5.2. Gasto ejercido por dependencia en los años 2014 y 2015

<i>Entidades y dependencias municipales</i>	Presupuesto	
	2014	2015
<i>Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología</i>	<u>\$305, 185, 531.83</u>	<u>\$266, 927, 732.44</u>
<i>Secretaría de Educación Pública</i>	<u>\$234, 744, 900.94</u>	<u>\$217, 438, 310.27</u>
<i>Sindicatura Social</i>	\$14, 711, 715.08	\$15, 806, 309.80
<i>Secretaria de Desarrollo Social</i>	\$31, 564,760.92	\$58, 680, 915.89

<i>Desarrollo integral de la Familia</i>	\$67, 894, 702.59	\$71, 777, 668.28
<i>Dirección Municipal de Salud</i>	<u>\$79, 907, 318.18</u>	<u>\$58, 133, 477.15</u>
<i>Instituto Municipal del Deporte</i>	\$32, 805, 999.71	\$33, 519, 956.30
<i>Dirección de Desarrollo Social Municipal</i>	\$20, 665, 000.00	\$22, 747, 299.90
<i>Instituto Municipal de Arte y Cultura</i>	\$22, 371, 719.01	\$21,484, 800.36
<i>Sistema de Parques Temáticos</i>	\$15, 445, 000.00	\$15, 444, 999.95
<i>Instituto Municipal para la Juventud</i>	\$7, 528, 000.00	\$7, 645, 145.62
<i>Instituto Municipal Contra las Adicciones</i>	\$6, 143, 774.72	\$6, 088, 914.18
<i>Instituto Municipal de la Mujer</i>	\$4, 614, 000.00	\$4, 871, 235.23
total	\$843, 582, 422.98	\$800, 566, 765.37

Fuente: Elaboración propia con base a Tesorería municipal, cuenta pública ejercicio fiscal (2014, 2015), cantidades en millones de pesos m.n., revisado en <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FVIII-CONAC/Diciembre.pdf>, <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/cuentapublica/2015-4/Tomo%20I/III/3CLASIFICACION%20POR%20OBJETO%20DEL%20GASTO%20FINAL%202015.pdf>, (consultado julio 25 de 2016).

Grafica 3.1. Cambios en el gasto ejercido por dependencia en los años 2014 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base a Tesorería municipal, cuenta pública ejercicio fiscal (2014, 2015), cantidades en millones de pesos m.n., revisado en <http://www.sindicatura.gob.mx/umai/Images/FVIII-CONAC/Diciembre.pdf>, <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/tesoreria/cuentapublica/2015-4/Tomo%20I/III/3CLASIFICACION%20POR%20OBJETO%20DEL%20GASTO%20FINAL%202015.pdf>, (consultado julio 25 de 2016).

En términos de gasto, el Ayuntamiento dirige la mayor cantidad de presupuesto a las actividades que realiza la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SdeDUyE), seguida por la Secretaría de Educación Pública Municipal (SdeEPM), en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, su presupuesto es menor por sobre dependencias que se encuentran a su cargo com: el DIF Municipal, la Dirección Municipal de Salud y el Instituto Municipal del Deporte, por otro lado el Instituto Municipal de la Juventud, el Instituto contra las adicciones y el Instituto de la Mujer, presentan los menores presupuestos asignados para su operación. Otra observación relevante es que el presupuesto general para estas dependencias se reduce un 5 por ciento para el año 2015, no siendo esta observación aplicable para los presupuestos individuales de cada una de las dependencias, donde en su mayoría reciben un aumento del año 2014 al 2015, sin embargo, son la SdeDUyE, DMS y SdeEPM las dependencias que presentan las mayores reducciones en su presupuesto.

5.3. Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016), el eje de “Calidad de Vida”

El presente apartado, tiene como objetivo revisar el “Plan Municipal de Desarrollo²⁰ 2014-2016 del H. Ayuntamiento de Tijuana”, publicado el 21 de abril del 2014 en el periódico oficial del estado de Baja California. Con la finalidad de conocer los objetivos, estrategias y líneas de acción que han sido dispuestas para el fortalecimiento del desarrollo social en el municipio, estas se encuentran enlistadas en el eje 2 “Calidad de Vida”, en un segundo momento nos arrojará elementos para analizar su capacidad como documento rector del gobierno municipal, en su objetivo primordial por brindar una mejor calidad de vida y atender las demandas de su población, mismo que sienta las bases para la creación de programas, proyectos y políticas públicas que en su implementación, deben ser orientados al cumplimiento de las metas en esté planteadas.

²⁰ Este constituye un instrumento de racionalidad administrativa encaminado a prever y adaptar las actividades del gobierno local con las necesidades de la comunidad. La elaboración y difusión del Plan Municipal de Desarrollo permite trascender los objetivos de corto plazo y le brinda dirección a la tarea de gobierno con el objetivo de atender las problemáticas y los retos con un sentido estratégico e integral. Es un documento que contiene los ejes rectores que habrán de conducir a la administración pública del municipio en un periodo determinado (CONEVAL, 2014: 21).

Una de las particularidades de los gobiernos municipales es la corta duración de sus administraciones y es por tanto de suma importancia contar con herramientas que permitan construir políticas públicas consistentes que posibiliten la obtención de resultados en el corto plazo (Guillen y Rojo, 2010). Siguiendo esta línea, el plan municipal de desarrollo se presenta como instrumento normativo de la planeación a nivel local, el cual rige su actividad en función a lo establecido en la “Ley de Planeación del Estado de Baja California”, mismo que orienta la labor de la administración pública al desempeño eficiente y eficaz de sus responsabilidades, buscando alcanzar los fines que fortalezcan el desarrollo del municipio y sus habitantes (PMD, 2014: 8).

La planeación constituye para el gobierno municipal, un valioso proceso de toma de decisiones alineadas a un proyecto de desarrollo, en este quedan establecidos los objetivos y metas que se buscan alcanzar en correspondencia a las necesidades sociales y al proyecto político de gobierno. Se definen los programas, las estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos, buscando en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta, la satisfacción de las necesidades sociales de interés común y la procuración y orientación del desarrollo socioeconómico del municipio (Manual básico para la admón. Municipal, 2003).

El Plan Municipal de Desarrollo (2014- 2016), integra 4 objetivos generales a alcanzar en el eje 2: calidad de vida, estos son:

- Garantizar los derechos sociales para toda la población.
- Consolidar una política social integral e incluyente para el desarrollo de las personas, la familia y la sociedad.
- Fortalecer la infraestructura social para promover y apoyar el desarrollo individual y la convivencia ciudadana a través de la educación, arte, cultura y deporte.
- Impulsar la calidad de vida de los ciudadanos a través de esquemas participativos y administrativos incluyentes y eficientes.

Para atender estos objetivos se despliegan una serie de numerosas estrategias y líneas de acción. En un primer acercamiento podemos observar que los objetivos planteados son ambiciosos, sin embargo, no se presentan acciones claras para alcanzar dichos objetivos, en el caso de las administraciones municipales, el periodo de ejercicio como sabemos es de tres años, esta particularidad en las administraciones municipales, se muestra incongruente a la actividad de la planeación, ya que esta requiere de una temporalidad mayor para un ejercicio efectivo, en este sentido, la planeación a nivel municipal, enfrenta significativos retos, como: recursos económicos reducidos y cortos ciclos de gestión, por mencionar algunos.

Ahora bien el primer paso en el proceso de planeación municipal, es la formulación, en esta se integra un diagnóstico económico y social que refleje la situación real y las necesidades del municipio, para así construir iniciativas a la medida y en las condiciones posibles para atenderlas, si bien, estas estrategias muestran un particular interés en la implementación de acciones dirigidas a la atención de sectores de la población que presentan significativas carencias sociales, o aquellos que son considerados como vulnerables, ejemplo de estos los grupos indígenas, la población que presenta alguna discapacidad, o personas viviendo en situación de calle. Las acciones que se mencionan, mantienen un carácter asistencial, por lo que se cuestiona el impacto de estas como acciones mitigadoras de dichas problemáticas sociales.

Otra problemática que debe atenderse, es el crecimiento desordenado del territorio, este refleja la ineficacia que ha mostrado el gobierno local como agente regulador en el sector de vivienda, el cual ha sido rebasado por las fuerzas del mercado formal e informal presentes en el territorio, además de la necesidad misma que obliga a los sectores más vulnerables de la población a hacer uso de los espacios de manera indebida. En esta línea el documento no presenta una caracterización del espacio, esta permitiría identificar los factores y zonas de riesgo en la ciudad, y proporcionaría una herramienta vital para la gestión del ordenado crecimiento de la ciudad. Un punto favorable en este sentido, es la identificación de polígonos considerados como prioritarios en su atención, en este caso, la

zona este y periferia de la ciudad, se muestran como las zonas con mayores problemáticas sociales que requieren su pronta atención.

De manera general el documento no presenta los recursos disponibles para el alcance de los objetivos planteados, además de no existir una calendarización para las actividades establecidas. se observan acciones con una temporalidad de mediano y largo plazo, que podrían rebasar los tres años del ejercicio gubernamental, en este sentido, las estrategias presentan ambigüedades, al no definir acciones claras que lleven a alcanzar los objetivos planteados, principalmente en las descritas para el combate de la pobreza y el rezago social, o el garantizar los derechos sociales como: educación, salud y alimentación a la población en su conjunto, fenómenos complejos que atienden múltiples dimensiones en su composición.

5.3. Los programas de desarrollo social (2014-2015) del Ayuntamiento de Tijuana

Los programas de desarrollo social, son definidos por el CONEVAL (2013), como las acciones que realizan los tres órdenes de gobierno con el objetivo de contribuir al bienestar económico y a solucionar los problemas sociales que se presentan en la población y que impiden el goce y disfrute de los derechos sociales (*ibid.*: 3). En este sentido, los programas están dirigidos a atender temas relacionados con la salud, educación, vivienda y recreación, siendo responsabilidad social del Estado atender estas necesidades ciudadanas. Siguiendo esta línea, la política social es el instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, por lo que su implementación tiene que ver con la distribución, protección y justicia social, situando a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas no solo mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores (Ortiz, 2007: 6).

En términos de la política social, se ha discutido la eficiencia en el uso de estrategias como las políticas focalizadas, en el objetivo de alcanzar una cobertura universal de los derechos sociales, la lógica de la focalización parte de la consideración de que no puede tratarse igualmente a quienes son desiguales porque ello no reduce la desigualdad, sino que la

agrava, por lo que para crear condiciones de equidad es indispensable tratar de manera desigual a los desiguales (Ziccardi, 2008: 129). Barba (2014) menciona que pese a las bondades que el uso de programas focalizados han otorgado en términos de cobertura, estos no han sido suficientes para lograr un cambio profundo en la política social del país. Dos siendo los principales obstáculos, por una parte, estos programas mantienen esa tendencia hacia la focalización o “discriminación positiva”, esto por su parte, vuelve necesario revisar la calidad en la prestación de los servicios, con el objetivo de eliminar la posibilidad de otorgar servicios de segunda a las poblaciones más vulnerables, siendo para esto necesario, desarrollar una estructura de servicios universales que promueva la equidad tanto de estatus como de derechos para todos los ciudadanos, el problema recae, en que este tipo de programas sólo garantizan acceso a servicios básicos de baja calidad (*ibid.*:88)

Barba (2014) menciona que es necesario superar estos obstáculos e incorporar criterios como la incondicionalidad de los beneficios ofrecidos bajo un esquema de derechos sociales, y de acceso universal para quienes requieran apoyo y equidad en la calidad de los beneficios, logrando así armonizar la focalización y la universalidad (*ibid.* :89)

actualmente la acción social gubernamental suele combinar y aplicar de manera simultánea políticas universales y focalizadas (Cardoso, 2000, citado en Ziccardi, 2008). Ahora bien, si las políticas sociales de educación, salud e inclusive las de vivienda y las urbanas en general fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, los procesos de descentralización, de las últimas décadas tienden a traspasar por lo menos su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal) (Ziccardi, 2008). Donde estos también participan con iniciativas propias desde el ámbito local y en congruencia con las necesidades básicas que enfrenta su población.

En este entendido, Rosas Arellano (2014), menciona que es importante poder distinguir entre lo que es un programa de política social entre uno de asistencia social, para lo cual deben revisarse criterios como: *el objetivo del programa, su efecto, la temporalidad de este y la corresponsabilidad*, lo cuales se encuentran definidos en la estructura del mismo, y permiten su diferenciación. Siguiendo esta línea, la asistencia social, puede sintetizarse como las acciones encaminadas a satisfacer una necesidad inmediata a través de la entrega única de un apoyo, el cual no requiere de una corresponsabilidad por parte del beneficiado

y cuyo efecto, una vez consumido ese apoyo, será temporal. Mientras que la política social son las acciones organizadas sistemáticamente enfocadas en la realización de los derechos sociales de la población, lo que conlleva que su efecto sea perdurable un vez consumido el beneficio otorgado por el programa, asimismo, se considera que la entrega del apoyo debe ser continuo en respuesta a los mecanismos de garantía establecidos, basándose adicionalmente en el principio de corresponsabilidad (*ibíd.*: 107).

Retomando lo anterior, en el caso de las intervenciones de desarrollo social desde el ámbito municipal, estas deben atender en su diseño, por una parte, criterios presupuestarios, los relacionados al tamaño y distribución geográfica de su población a atender, así como el derecho social que busca garantizar. Por otro lado, éstas deben responder a elementos de coyuntura económica o en relación a las prioridades de política pública establecidas por la administración, mismas que deben mantener una congruencia con lo establecido en los planes de desarrollo de los niveles estatal y federal, dado a lo anterior estos pueden cambiar en cortos periodos de tiempo (CONEVAL, 2014).

El objetivo del presente apartado es integrar información correspondiente a los programas de desarrollo social que han sido implementados por la actual administración, centrándonos en los años 2014 y 2015, tanto aquellos creados por iniciativa propia como a través de mecanismos de gestión intergubernamental. A partir de la información proporcionada por la Sindicatura Social Municipal y la obtenida a través de los documentos proporcionados por la Unidad Municipal de Acceso a la Información (UMAI); fue posible integrar un listado con información de **51 programas e intervenciones de desarrollo social** operando en el municipio en los años mencionados. Este listado está integrado únicamente por los programas que son operados por la Secretaría de Desarrollo Social Municipal y/o por alguna de las entidades y dependencias que forman parte de su estructura orgánica, en este listado no se integran aquellos que son operado por otras secretarías, el principal criterio de selección, es centrarnos en aquellos a cargo de las dependencias que integran el área de Desarrollo Social Municipal.

Para la conformación de este, nos apoyamos en la metodología utilizada por el CONEVAL (2014), considerando todas aquellas intervenciones que integren en su diseño información de al menos cinco de las variables observadas, se hace esta anotación, ya que no se cuenta

con información integra de cada uno de los programas y todas las variables observadas, esto debido a que las dependencias no cuenta con una sistematización adecuada de la información, lo que complica en gran medida el acceso a ella.

<i>Variables a considerar:</i>	Dependencia
	Nombre del programa o intervención
	Objetivo del programa
	Población objetivo
	Presupuesto del programa
	Indicadores (actividad - impacto)
	Derecho social que atiende (educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y la no dicriminación).
	Alineación con el Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016) (Objetivo, estrategia, línea de acción).

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología para el análisis de intervenciones municipales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014).

Descripción de las variables a considerar

- i. Dependencia:* su administración es responsabilidad de una dependencia integrada al área de Desarrollo Social Municipal.
- ii. Nombre del programa o intervención:* cuenta con una denominación que facilita su identificación.
- iii. Objetivo del programa:* describe de manera clara la meta o propósito que busca alcanzar.
- iv. Población objetivo:* población que presenta una necesidad o problema social, su atención justifica la existencia del programa.
- v. Presupuesto del programa:* monto de los recursos financieros que han sido asignados para la operación del programa.

- vi. *Indicadores (actividad-impacto)*: mecanismos establecidos para determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
- vii. *Derecho Social*: se encuentra alineado con alguno de los Derechos Sociales.
- viii. *Alineación con el Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016)*: se encuentra alineado con alguno de los objetivos, estrategias o líneas de acción establecidos en el eje 2: “Calidad de Vida” del Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016).

Siglas y Acrónimos

Dependencias

SEDESOM	Secretaría de Desarrollo Social Municipal
DMS	Dirección Municipal de Salud
DESOM	Dirección de Desarrollo Social Municipal
IMAC	Instituto Municipal de Arte y Cultura
SIMPATT	Sistema Municipal de Parques Temáticos de Tijuana
IMJUV	Instituto Municipal de la Juventud
IMCAD	Instituto Municipal contra las adicciones
IMMUJER	Instituto Municipal de la Mujer
IMDET	Instituto Municipal del Deporte
DIF	Desarrollo Integral de la Familia

5.3.1. Hallazgos

Tabla 5.3. Descripción general de los programas de desarrollo social municipal

<i>TOTAL DE PROGRAMAS O INTERVENCIONES SOCIALES</i>	<i>NUMERO DE PROGRAMAS QUE DEFINEN</i>					
	<i>OBJETIVO</i>	<i>POBLACIÓN OBJETIVO</i>	<i>PRESUPUESTO</i>	<i>DERECHO SOCIAL</i>	<i>ALINEACIÓN PMD</i>	<i>INDICADORES (actividad- impacto)</i>
<u>51</u>	42	5	28	38	48	14

% de Programas sociales que definen las variables observadas	82%	10 %	55%	75 %	94 %	27 %
--	-----	------	-----	------	------	------

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

Grafica 5.2. Intervenciones sociales operando en el municipio, discriminadas por iniciativa municipal y federal



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

En este primer acercamiento puede observarse, que del total de 51 programas de desarrollo social revisados, el 94% son por iniciativa local. De estos, son tres los programas federales operando en el municipio: *el Programa Hábitat, el Fondo de Infraestructura Social Municipal, Ramo 33 y el Programa de Recuperación de Espacios Públicos*, que se encuentran a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal (SEDESOM). En términos de las variables revisadas, el listado general muestra una falta de información que no nos fue proporcionada, siendo las variables población objetivo e indicadores las que presentan los mayores vacíos con un 10% y un 27% respectivamente de información recabada. Por otro lado las variables objetivo y alineación con el PMD se integran en un 82% y 94% respectivamente.

Tabla 5.4. Porcentaje de información que reportan los programas de desarrollo social

a. Dependencia que lo opera y número de variables que define (%)

<i>DEPENDENCIA</i>	<i>PROGRAMAS O INTERVENCIONES SOCIALES</i>	<i>OBJETIVO</i>	<i>POBLACIÓN OBJETIVO</i>	<i>PRESUPUESTO</i>	<i>DERECHO SOCIAL</i>	<i>ALINEACIÓN PMD</i>	<i>INDICADORES (actividad-impacto)</i>	<i>TOTAL</i>
<i>SEDESOM</i>	4	75 %	75 %	100 %	75 %	100 %	75 %	83 %
<i>DMS</i>	3	67 %	0	100 %	100 %	100 %	0 %	61 %
<i>DESOM</i>	2	100 %	0	50 %	100 %	50 %	50 %	58 %
<i>IMAC</i>	6	83 %	0	50 %	17 %	100 %	67 %	53 %
<i>SIMPATT</i>	2	50 %	0	100 %	100 %	100 %	0	58 %
<i>IMJUV</i>	18	94 %	11 %	6 %	72 %	94 %	0	46 %
<i>IMCAD</i>	0	0	0	0	0	0 %	0	0
<i>IMMUJER</i>	2	100 %	0	50 %	100 %	50 %	50 %	58 %
<i>IMDET</i>	6	33 %	0	83 %	100 %	100 %	0	53 %
<i>DIF</i>	8	100 %	0	100 %	75 %	100 %	63 %	73 %
<i>TOTAL</i>	51	82 %	10 %	55 %	75 %	94 %	27 %	57 %

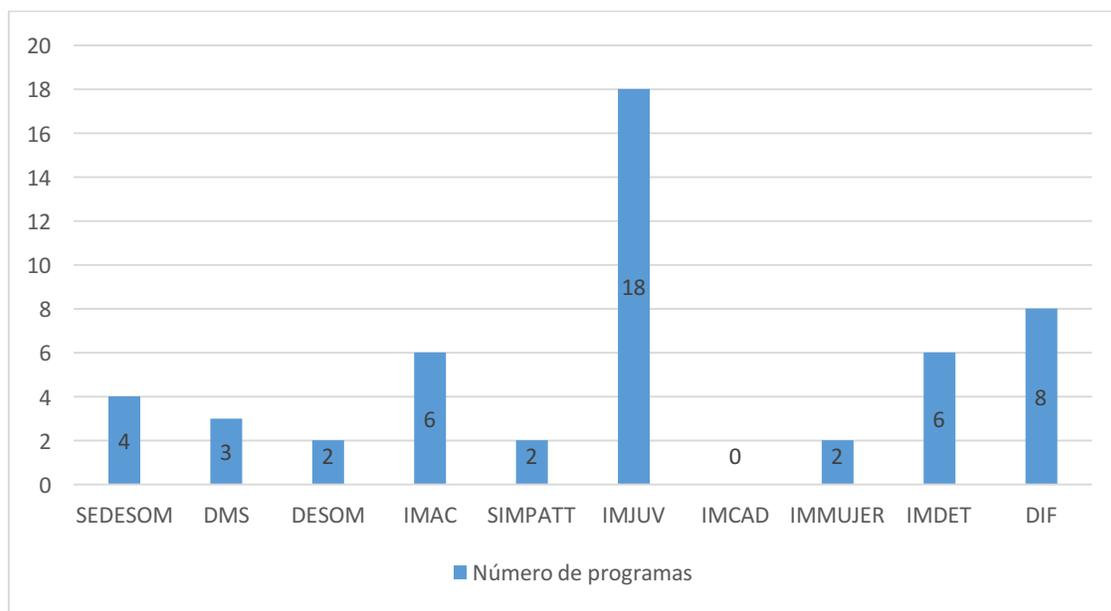
Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

La tabla anterior incorpora un desagregado de los 51 programas de desarrollo social, y la distribución de estos en las 10 dependencias que integran la estructura orgánica municipal para el área de desarrollo social, además de los porcentajes totales correspondientes a la información recabada para cada una de las variables revisadas. Buscando hacer un evaluación de las dependencias, se integran los porcentajes totales de información que sus programas integran. Resultando ser la SEDESOM, la dependencia que cuenta con el mayor porcentaje de información respecto a los programas que esta ópera, con un 83%, esto en relación a las variables observadas.

5.3.2. Revisión de las variables

(i) Dependencia

Grafica 5.3. Número de programas de desarrollo social por dependencia municipal



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

La dependencia Instituto Municipal para la Juventud (INJUVE) muestra el mayor número de programas sociales operando bajo su dirección, sin embargo, dichos programas presentaron las mayores deficiencias en la información solicitada, en relación a 18 programas que la dependencia enlista operando a su cargo, solo se integra un 46% de la información de estos programas, es decir, en su mayoría, estos programas no cuentan con un diseño apropiado, donde solo dos de los 18 programas que reportan, definen su población objetivo, estos son: *el Programa de capacitación en orientación vocacional* y *el Programa de entrega de estímulos económicos*, ambos definen su población objetivo como: jóvenes de 13 y 25 años, la variable *Presupuesto* presenta el porcentaje más bajo de información reportada en este dependencia, con un 6%, lo que nos dice que solo uno de los 18 programas operando define el presupuesto asignado para su ejercicio, este es el Programa de entrega de estímulos económicos, con un recurso asignado de \$1, 100,000.00 para el año 2014.

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Social Municipal (SEDESOM), reporta el porcentaje más alto en la información presentada con un 83%, sin embargo, 3 de los programas que esta dependencia opera son por iniciativa federal, por lo que esta no participa en el diseño de los mismos, en contrapartida, este hallazgo nos permite observar que las deficiencias de información son mayores en las intervenciones locales, al ser el Programa de apoyo financiero a organismos de la sociedad civil (iniciativa municipal) operado por esta dependencia, el que presenta las mayores carencias de información, al no reportar su objetivo, población objetivo y derecho social a atender.

(ii) Derecho Social que atiende

Grafica 5.4. Intervenciones sociales alineadas a uno o más de los derechos sociales

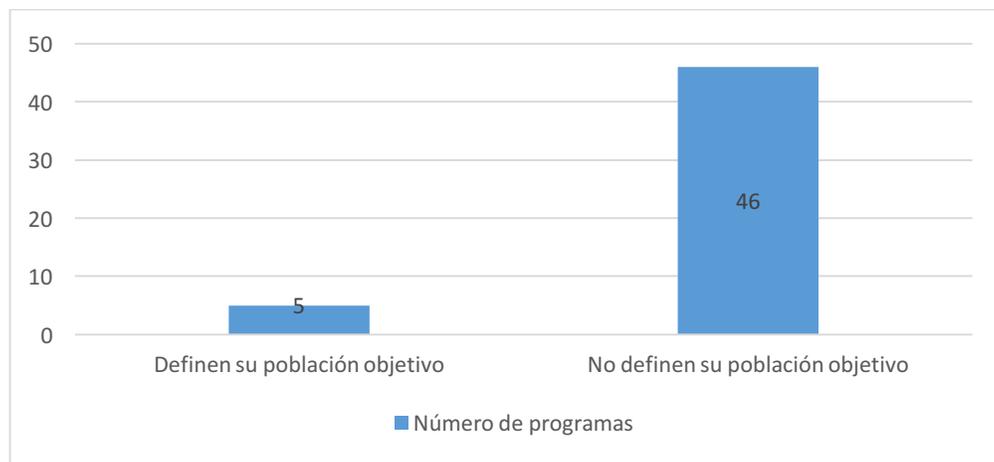


Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

Esta es una de las variables que presenta el mayor porcentaje de información recabada, con un 75%, es decir 38 programas de los 51 revisados, sí definen el derecho social que buscan promover, siendo **la educación, la salud y seguridad social** los que presentan el mayor número de intervenciones para su atención, otro dato relevante es el número de programas que duplican el derecho a atender, es decir 9 de los programas revisados determinan estar alineados con más de uno de los derechos sociales.

(iii) Población objetivo

Grafica 5.5. Intervenciones sociales que definen o no su población objetivo



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

Esta variable, se refiere al grupo poblacional que el programa busca atender, este grupo presenta una necesidad o problema social, y su atención justifica el porqué de la existencia del programa. Siguiendo esta línea, la población objetivo debe cumplir con ciertos criterios de elegibilidad para su atención, mismos que deben estar establecidos en la normatividad del programa (CONEVAL, 2014).

En el caso de los 51 programas sociales que han sido implementados por la actual administración de Tijuana, solo 5 (10%) de estos presentan información acerca de su población objetivo, está siendo la variable con el menor porcentaje de información presentada, esto nos muestra un panorama donde las intervenciones sociales desde el ámbito local, presentan deficiencias en el diseño y diagnóstico de sus intervenciones, al no definir de manera clara el grupo poblacional y la carencia social que este enfrenta para su adecuada elegibilidad como beneficiarios.

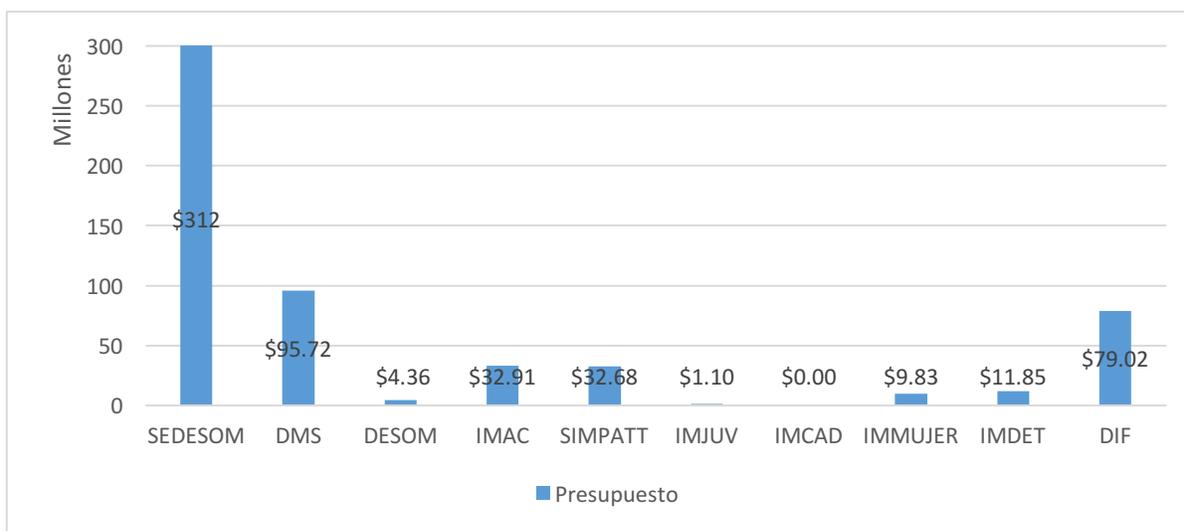
(iv) Presupuesto

Tabla 5.5. Presupuesto ejercido por los programas sociales, discriminación por origen municipal y federal

Presupuesto ejercido (millones de pesos)					
Año	Presupuesto	Municipal	%	Federal	%
2014	\$387, 535, 438.93	233,781,624.93	60.32	\$153,753,814.00	39.67
2015	\$187, 167, 783.84	39,823,506.58	21.27	\$147,344,277.26	78.72

Fuente: elaboración propia en base a la información proporcionada por la Sindicatura Social Municipal referente al gasto ejercido por los programas de desarrollo social para los años 2014 y 2015. Nota: este presupuesto solo integra las cantidades que fue posible recabar en el trabajo de campo, siendo esta una de las variables con mayores vacíos, por tanto, es importante hacer la aclaración que el análisis que se presenta, es solo en relación a estas cantidades, la carencia de información en este punto no nos permite hacer una análisis certero de esta variable.

Grafica 5.6. Presupuesto ejercidos por dependencia municipal, en relación a los programas sociales que cada una opera



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016). Nota: este presupuesto solo integra las cantidades que fue posible recabar en el trabajo de campo.

Fueron solo 28 de los 51 programas revisados los que informaron el presupuesto asignado para su ejercicio en el año 2014, este número se redujo a 12 programas para el año 2015,

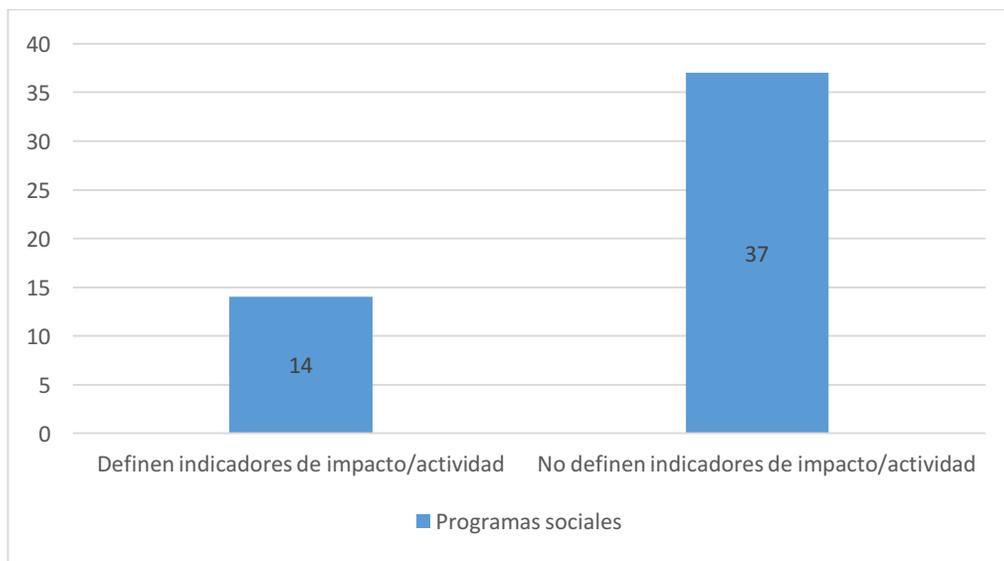
sin embargo, considerando la información presentada en la tabla anterior, se puede concluir que el presupuesto de los programas federales se redujo en \$6, 409, 536.74 para el año 2015, otro dato relevante que muestra la tabla, es que del presupuesto ejercido en el año 2014, un 60 por ciento era de origen municipal, en el caso del año 2015 este se reduce en un 21 por ciento, sin embargo, no podemos olvidar que no se integra información de 23 programas en el monto del ejercicio 2014 y de 39 programas en el monto del año 2015, esto nos impide un análisis certero y de mayor profundidad de esta variable.

No obstante, la dependencia que muestra un presupuesto mayor para el ejercicio de sus programas, es la SEDESOM, siendo tres de los cuatro programas a su cargo, operados con un presupuesto federal, esto nos permite observar la radical diferencia en la capacidad de gasto de los niveles de gobierno. En el caso de las dependencias que presentan un mayor presupuesto para sus programas, operados con recursos locales (esto en términos de la información recabada) es la DMS y el DIF, esta última, recordemos dirige la mayoría de los esfuerzos de asistencia social municipal. Esta observación se refuerza al revisar el gasto ejercido por estas dependencias²¹, al ser la DMS y DIF las que presentan una mayor presupuesto asignado, dentro de las entidades a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

²¹ Este argumento esta dado en base a los datos proporcionados en la tabla 5.2. Gasto ejercido por dependencia en los años 2014 y 2015 (pág. 9) de este documento.

(v) Indicadores (actividad-impacto)

Grafica 5.7. Número de programas que definen y no indicadores de impacto/actividad



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

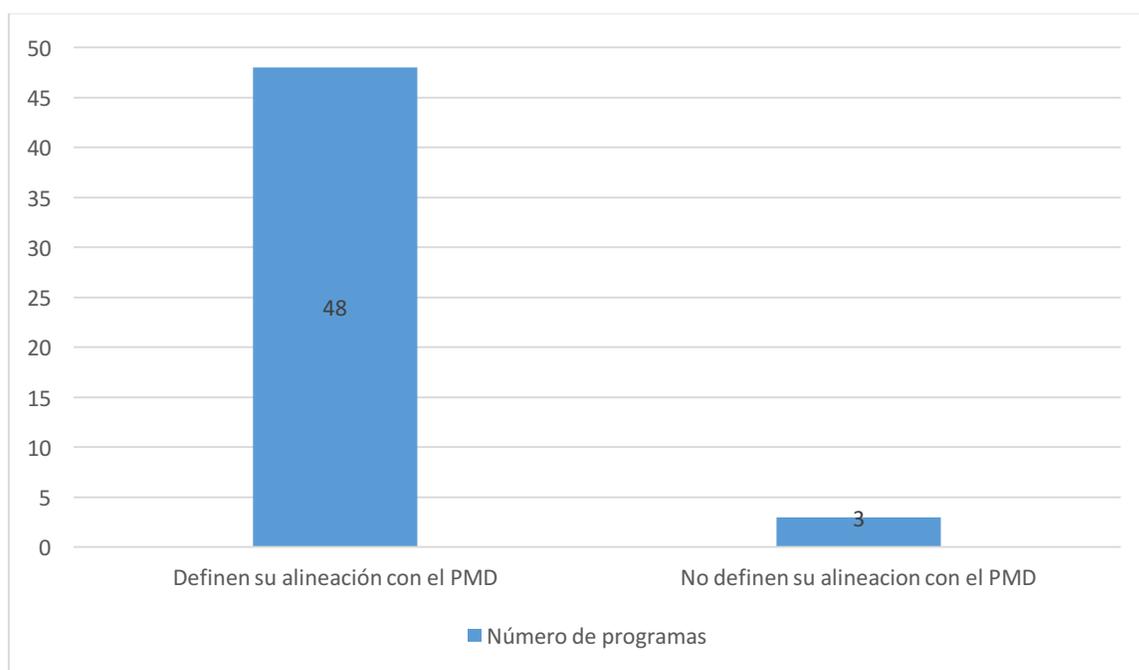
En relación a la variable indicadores (actividad-impacto), se buscaba determinar que estrategias o metodologías son implementadas en el municipio con el fin de revisar el logro de objetivos y metas, así como la eficiencia de sus resultados. Está siendo la segunda variable con menor porcentaje de información presentada, solo 14 (27%) de los 51 programas determinan contar con alguna acción o metodología que evidencie sus labores y resultados alcanzados, en general se hablan de acciones muy distantes a lo que podría considerarse como una evaluación de resultados, más bien sus alcances son constatar el trabajo realizado ya sea a través de informes u otros documentos de soporte como reportes y listas de asistencia. Se resalta el uso del Programa Operativo Anual, como la metodología más destacable, el POA, es definido como:

- *“El instrumento que elabora una Entidad Paraestatal de la Administración Pública Estatal o Municipal, que conduzca a la mejora continua de sus funciones y servicios mediante la optimización de su estructura y organización técnica de los recursos materiales y humanos, así como por medio de vínculos con la iniciativa social o de otras instituciones gubernamentales a efecto de satisfacer necesidades colectivas. Cada*

programa deberá al menos contener el objetivo, estrategia o línea de acción que instrumenta, la definición de actividades o proyectos con metas tangibles, la dependencia, entidad o unidad administrativa responsable de su ejecución, el resultado esperado y el indicador del desempeño o impacto” (Ley de planeación para el estado de B.C., cap. V- de los planes y programas, pág. 16).

(vi) Alineación con el PMD

Grafica 5.8. Número de programas que definen estar alineados con el PMD (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

El 94% de los programas determinar esta alineados al Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016), de manera preponderante a los objetivos, estrategias y líneas de acción dispuestas en el Eje 2 “Calidad de vida”.

5.3.2. Síntesis de resultados

El municipio se ha convertido en el espacio donde convergen distintos programas de desarrollo social, tanto aquellos provenientes del orden federal, estatal y los implementadas de manera local. En el caso de este último, sus atribuciones como orden de gobierno lo hacen responsable principal de otorgar una serie de bienes y servicios públicos básicos para

el desarrollo y la obtención de mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía, no obstante, su labor como agente de desarrollo social no se limita a estas tareas, donde el municipio como eslabón del sistema federal mexicano, participa en el proyecto nacional de desarrollo económico y social, en este sentido, el municipio establece en su Plan Municipal de Desarrollo una serie de objetivos vinculados a los planteados en el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo y en consideración a las propias condiciones socioeconómicas y necesidades que presenta el territorio.

En términos financieros el municipio ha destinado los mayores recursos a atender cuestiones que tienen que ver con la vivienda, la infraestructura y los servicios públicos, esto en consideración de que es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la dependencia en materia de desarrollo social que presenta el mayor presupuesto asignado, aunado a esto, dentro del listado de programas de desarrollo social, son cuatro los programas que definen como derecho social a atender *la infraestructura social*, de estos cuatro, tres son intervenciones federales operando en el municipio, es decir: el Fondo de Infraestructura Social Municipal (Ramo 33), el Programa de recuperación de espacios públicos y el Programa Hábitat, estos programas presentan el mayor presupuesto para su operación, el cuarto programa del que se hace mención, es el programa de rehabilitación de unidades deportivas operado por el Instituto municipal del deporte, se suman a estos los dos programas operados por el Sistema Municipal de Parques Temáticos de Tijuana, ambos vinculados al disfrute del medio ambiente sano, dichas observaciones presentan congruencia con en el diagnóstico, al ser la infraestructura y la calidad de la vivienda uno de las principales problemáticas que enfrenta el municipio.

Por otro lado, el municipio presenta en el diagnóstico un porcentaje significativo en relación a la carencia por acceso a sistemas de salud y seguridad social, con un 41% y 55.9% respectivamente, para atender esta problemática, de los 38 programas que sí definen su alineación a algún derecho social, se señala la existencia del mayor número de intervenciones vinculadas a estos 2 derechos, 7 y 7 respectivamente, estos operados en su mayoría por la DMS, DESOM y el IMDET. En el caso de la Dirección Municipal de Salud está es la tercera dependencia con mayores recursos asignados, además de presentar un aumento en el presupuesto del año 2014 al 2015, por 3,882,965.69.

En aspectos que tienen que ver con la educación, son 7 los programas que definen su vinculación al derecho a la educación, estos operados en su mayoría por el IMJUV y el IMAC, no obstante, estas dependencias presentan los menores porcentajes de información presentada, con un 54 y 47 por ciento de información faltante en el promedio general de información recabada sobre el total de programas por dependencia. En términos financieros, la Secretaría de Educación Pública Municipal, es la segunda dependencia con mayores ingresos asignados para su operación.

Por último, el municipio presenta un gran número de su población viviendo con ingresos por debajo de la línea de bienestar, lo que puede verse reflejado en los niveles de pobreza y el porcentaje de población carente de acceso a alimentación, en este aspecto, solo dos programas determinan atender el derecho a la alimentación. De manera general, se muestra una vinculación de las principales carencias sociales a los programas de desarrollo social dispuestos para su atención, no obstante, el diseño de estos presenta significativas deficiencias, principalmente en la definición de su población objetivo y la integración de indicadores que permitan medir su impacto en la atención y mitigación de las problemáticas sociales.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

El municipio, según lo establecido en la Constitución Política de la República Mexicana, reúne las siguientes características: a) personalidad jurídica propia, b) patrimonio propio, c) no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado, d) administra libremente su hacienda, e) tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales y f) su gobierno es electo popularmente. Fue a partir del proceso de descentralización instrumentando en el país desde la década de los ochenta del siglo pasado, sumado a las modificaciones introducidas al artículo Constitucional 115 en los años 1983 y 1999, que estas facultades fueron asignadas al municipio, dotándolo de mayores capacidades y recursos, lo que ha permitido que los ayuntamientos ganen atribuciones propias como orden de gobierno.

La literatura especializada nos habla de la relevancia que ha venido adquiriendo el orden municipal en la vida política y administrativa del país. En la actualidad, el gobierno local es visto como pieza fundamental del federalismo mexicano, ubicándolo como la base territorial y poblacional, donde su proximidad a la ciudadanía lo vuelve pieza clave en la formulación e instauración de políticas tendientes a lograr una mayor y mejor integración del conjunto del territorio y un nivel de vida adecuado para la población. El municipio se ha convertido en el espacio donde convergen distintos programas de desarrollo social, tanto aquellos provenientes del orden federal, estatal y los implementadas de manera local. Si bien una de las principales atribuciones del gobierno local es la de otorgar una serie de bienes y servicios públicos básicos para el desarrollo y la obtención de mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía, su labor como agente de desarrollo social no se limita a estas tareas.

El estudio de caso que aquí se presenta, es el municipio de Tijuana, B.C., municipio que por sus características demográficas y económicas es categorizado como metropolitano (Senado de la República, 2001). Esta urbe alberga una población que rebasa el 1, 500, 000

habitantes, ubicándolo como uno de los cinco municipios con mayor población a nivel nacional. La ciudad es reconocida como uno de los principales centros industriales del país, ubicándose en 2010 como el tercer municipio con mayor población ocupada a nivel nacional (CONEVAL, 2011) además de presentar un alto grado de desarrollo humano (PNUD, 2011). No obstante, el municipio presenta deficiencias en su capacidad para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano de la ciudad, debido principalmente a su alto crecimiento demográfico (Ordóñez y Reyes, 2006). En términos de derechos sociales, la mayor problemática se encuentra en el acceso a servicios de salud y seguridad social (CONEVAL, 2011). Sintetizando, las principales carencias que muestran los índices revisados son: seguridad social y salud, educación, vivienda, y servicios públicos, en ese orden.

Como primer objetivo se planteó la revisión documental del marco normativo en materia de desarrollo social municipal, la revisión permitió integrar el marco normativo federal, estatal y local que regula las competencias y responsabilidades del Ayuntamiento de Tijuana en materia de desarrollo social. El análisis realizado, permite concluir que estas disposiciones son complejas en su interrelación, y colocan al municipio como receptor de un significativo número de atribuciones, que van más allá de su labor como instancia prestadora de servicios de infraestructura urbana y social. Principalmente lo ubican como pieza clave en la operación de programas y políticas de desarrollo social diseñadas desde el orden federal, además de incentivarlo para el despliegue de intervenciones sociales desde su jurisdicción.

La discusión en este sentido, se ha dirigido a revisar la coherencia legislativa en torno a la cooperación entre niveles de gobierno resultado del proceso de descentralización, es decir, si el cumulo de atribuciones que se establecen para cada uno de los órdenes de gobierno, suman parte de una visión ordenada y estratégica del desarrollo social a nivel nacional. Por otro lado se cuestiona si estas nuevas atribuciones normativas son dadas con plena conciencia de las capacidades de gestión gubernamental de los gobiernos locales, en consideración a sus obligaciones preexistentes y sus lineamientos en el ejercicio de administración.

En términos de las deficiencias municipales en la capacidad de financiamiento para el área de Desarrollo Social del actual Ayuntamiento, este presenta problemas en la distribución de ingreso y gasto del ejercicio fiscal: un gasto mayor sobre los ingresos recabados, que resulta en una deuda creciente, una dependencia mayor hacia las transferencias federales y una disminución sobre el presupuesto asignado para el gasto social. En este sentido, se cuestiona la fortaleza fiscal del municipio, donde si bien, este se encuentra dentro de los mayores poblados en el país, esto no parece representar un elemento que fortalezca su capacidad recaudatoria. En términos del gasto social, este representa alrededor del 30% del total de egresos del municipio, y dirige los mayores recursos para las áreas de: vivienda y servicios a la comunidad, educación y salud, en ese orden.

Si bien puede resultar apresurado señalar que la hipótesis de esta investigación fue cumplida. Los resultados obtenidos, inclinan la balanza hacia ello. Se observa en el municipio una tendencia a dirigir la mayor parte de sus esfuerzos económicos a la provisión de servicios urbanos y de vivienda. En relación a los programas de desarrollo social por iniciativa local, estos en su mayoría presentan un diseño técnico que no establece de manera clara la población objetivo que busca atender, y en un menor porcentaje pero de igual relevancia no definen los recursos que les han sido asignados para su ejercicio, lo que nos habla de un respaldo presupuestal frágil hacia estos programas. Estas observaciones se limitan a la información a la que fue posible acceder en el proceso de investigación. No obstante, si es posible señalar que los programas de desarrollo social implementados por el Ayuntamiento de Tijuana, muestran en general una visión de corto plazo, obligados en parte por los periodos de gestión municipal, esto como lo menciona Rosas Arellano (2014), nos habla más de un programa de asistencia social. En general estos representan acciones públicas con un impacto menor en la mitigación del problema social para el que han sido dispuestas.

De manera normativa, el municipio presenta la capacidad para formular, aprobar y administrar la zonificación, planear el desarrollo urbano y prestar y gestionar los bienes y servicios públicos, además, como se menciona, la norma le otorga responsabilidades para la implementación de programas en torno a la atención de temas vinculados al desarrollo social como: la educación, salud, asistencia social, alimentación, entre otros. No obstante,

el municipio no cuenta con autonomía para legislar, su capacidad reglamentaria más bien se traduce en la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio. Aunque de manera normativa no se observan impedimentos significativos para la implementación y ejercicio de los programas de desarrollo social, sus limitaciones se muestran en la incapacidad de establecer programas sociales que vayan más allá de los tiempos establecidos para la administración municipal, lo que reduce significativamente el impacto que estos puedan tener en la mitigación de las problemáticas sociales. En correspondencia a lo establecido en las leyes nacionales y estatales revisadas, el municipio incorpora una estructura orgánica que atiende cada uno de los derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y administra los recursos propios y asignados para su ejercicio, en términos administrativos el municipio dispone de una estructura orgánica amplia para el área de Desarrollo, a la que se suman figuras sui generis como la Sindicatura Social Municipal y la Secretaría de Educación Pública Municipal. Ahora bien, la capacidad institucional del ayuntamiento de Tijuana, B.C. para implementar programas de desarrollo social, ya sea por iniciativa local o por mecanismos intergubernamentales, se ve limitada por factores económicos y administrativos principalmente, esta última observación, más tiene que ver con el inadecuado diseño técnico de los programas.

Bibliografía

- Acosta, J. (2004), “*Descentralización, democracia y gobiernos locales*”, en *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Porrúa, pp. 91-96.
- Alegría Tito O. Y Gerardo Ordóñez Barba (2005), “Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana, B.C.”: El colegio de la Frontera Norte.
- Arellano Ríos, A., Marroquín Plata, T. I., & Arias de la Mora, R. (2011). *Relaciones intergubernamentales y política social*. Guadalajara, Jalisco, México: D.R. 2011, El colegio de Jalisco, A.C. D.R. Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez", México.
- Assies, Willem (2003), “ *La Descentralización en perspectiva*”, El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales, pp. 15.
- Ayala, J. (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México, Ed. FCE.
- Banco Mundial (1990) World Development Report 1990.
- -----(1995) Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada.
- -----(1999). “*Más allá del centro. La descentralización del Estado*”, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington.
- Barba, Carlos (2009), “*Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social*” en C. Barba, G. Ordóñez y E. Valencia (Coords.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, Guadalajara: UdeG/COLEF, pp. 327-370.
- Barba, Carlos (2014) “*Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: ¿universalismo o focalización? El caso de Oportunidades en México*”. En Meixueiro, Gustavo y Moreno, Salvador (Coords.). *Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2012*. México: CESOP , pp. 87-122.
- Barba, Carlos (2015) “La política social en México ¿Cambio de época o matiz

universalista a una trayectoria dual”. En Revista Latinoamericana de Investigación Crítica. Año II, No 2, Enero-Junio, pp.199-210.

- Barba, Carlos, (2007), “¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI”, Guadalajara, Universidad de Guadalajara
- Bassols Ricárdez, Mario; Arzaluz Solano, Socorro (1996), “Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas”, FRONTERA NORTE VOL. 8, NÚM. 16, pp. 103-124.
- Bazdresh, M. (2003), “Cambio municipal y participación social”, en Cabrero (coord.) (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, M.Á. Porrúa- CIDE, México, pp. 49-85.
- BID. (1997). “*América Latina tras una década de reformas*”. Informe de Progreso Económico y Social, Washington DC.
- Boisier, Sergio (2003), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. Caracas, pp. 24.
- Burki, S. J. y G. E. Perry (1998), “*Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*”, Washington D. C.: The World Bank.
- Cabrero, Enrique (2003), “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (Coord.). *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. pp. 155-190.
- Cabrero, Enrique (2004), “Capacidades institucionales en gobiernos sub nacionales de México, ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”, Gestión y Política Pública- CIDE, volumen xiii - número 3 - ii semestre de 2004 - pp. 753-784.
- Cabrero, Enrique, Cejudo, Guillermo, Merino, Mauricio y Nieto, Fernando. (2008), “*El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*”, en Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., Federalismo y descentralización, México, D.F., pp. 213- 255.
- Cabrero, Enrique; I. Orihuela (2002) "Finanzas en municipios urbanos de México.

Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales" en: *Estudios Demográficos y Urbanos* El Colegio de México, Vol. 17, México.

- Ceja Mena, C. (2004), “*política social mexicana de cara a la pobreza*”, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales , VIII (176). Barcelona.
- Centro de estudios de las finanzas públicas (2006), “Ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipio”, Cámara de diputados, H. Congreso de la unión, México, accesible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>
- Cogco Calderón, Adolfo Rogelio y López Estrada, Raúl Eduardo (2011), “*Descentralización, municipio y bienestar social: un análisis del noroeste de México*”, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, pp. 166.
- Cogco Calderón, Adolfo Rogelio; Rodríguez Vargas, Miriam; Pérez Cruz, Jorge Alberto. (2010), “Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por La secretaría de desarrollo social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana”. México, Año V, No. 9, pp. 1-35.
- Cohen, John M. Y Stephen B. Peterson. 1997. “*Administrative Decentralization: a New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*”, Development Discussion Paper 582, Harvard Institute for International Development.
- CONAPO. (2011). ÍNDICE DE MARGINACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA Y MUNICIPIO 2010, México, en, <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio> revisado el 20 de mayo de 2016.
- CONEVAL. (2013). Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evolución en las entidades federativas 2013. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Distrito Federal, México: CONEVAL.
- CONEVAL, 2011, Medición de pobreza en los municipios de México 2010,

disponible

en:

http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_a_municipios.pdf

- CONEVAL, 2011, CONEVAL presenta los resultados de la medición de pobreza 2010 para cada municipio del país. Comunicado de prensa, No. 015 Distrito Federal, 02 de diciembre de 2011.
- Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig y Jonathan Fox (comps.). (1994), *“Transforming State- Society Relation: The National Solidarity”*, Serie de Perspectivas Estadounidense-Mexicanas Contemporaneas 6, La Jolla, Centro de Estudios Estadounidense-Mexicanos, Universidad de California, San Diego.
- Díaz Cayeros, Alberto Y Silva Castañeda (2004), *“Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social”*, CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas ñ Sede Subregional de la CEPAL en México, No. 15, pp. 18.
- Filgueira, Fernando (2013) *“Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 22 N°2, pp. 17- 46
- Finot, Iván, (2001), *“Descentralización en América Latina: teoría y práctica”*, CEPAL – Serie Gestión pública No12, Santiago de Chile, pp. 133.
- García del Castillo, Rodolfo, (1999), Los municipios en México: los retos ante el futuro, México, CIDE-M.A. Porrúa [Capítulo III, El estudio municipal a través de la encuesta nacional. Los servicios, el primer punto de contacto, pp. 107-170.
- Guadarrama, Gloria (2001), *Entre la Caridad y el Derecho: Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, A. C.
- Guillen, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa/ Colegio de la Frontera norte.
- H. Ayuntamiento de Tijuana, 2013-2016, *“Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016”*, en Periódico Oficial del Estado de Baja California, Baja California, México, No. 20, tomo CXXI, 21 de abril de 2014.

- Heller, Peter (1988), “*The implications of Fund- Supported Adjustment for Poverty. Experiences in selected Countries*”. Occasional paper, núm. 58. Washington D.C.: FMI.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), “*El municipio mexicano*”, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3185>; consultado 05 mayo de 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2011, “Censo de Población y Vivienda 2010”, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=02>, [consultado el 22 de mayo]
- Jordana, J. (2002),” Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia” en *Documentos de trabajo del INDES- UNION EUROPEA*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID. Julio. Serie documentos de trabajo I-38 UE/Es.
- Jordana, Jacint. (2001), “*Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., pp. 117.
- Ley de Asistencia Social para el estado de Baja California (2002), disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2007/CDMenor/pdf/B7.pdf>; consultada 05 de mayo de 2016.
- Ley de Desarrollo Social para el estado de Baja California (2015), disponibles en http://www.congresobc.gob.mx/contenido/legislacionestatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VI/Leydesoe.pdf; consultada 05 de mayo de 2016.
- Ley General de Desarrollo social (2004), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>; consultada 05 de mayo de 2016.
- Lim González, H. L. (2004), “El papel del espacio arquitectónico en un contexto fronterizo”. Tesis Licenciatura. Arquitectura. Departamento de Arquitectura, Escuela de Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla.

- Merino Mauricio, (2007), “Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos”, México, Nostra Ediciones, pp. 76.
- _____, 1994, En busca de la democracia municipal, México, El colegio de México.
- Mueller, Denis C. (1979). Public choice. Cambridge Univ. Press Mueller, Denis C. (1984). Public choice II, a revised edition of Public Choice. Cambridge Univ. Press.
- Musgrave, Richard (1959), *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Ordóñez Barba, Gerardo; Reyes Santos, Marcos (2006). Los retos de la política social en la frontera norte de México, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Ortega, R. (1994), “*Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México*”, México, FCE.
- Ortiz, Isabel. (2007). “Guía de orientación de política públicas”, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Departamento de Asuntos Económicos y sociales, Organización de Naciones Unidas (ONU). New York: Naciones Unidas DAES.
- Oszlak, Oscar (2014) “Políticas públicas y capacidades estatales” Forjando, año 3, número 5. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires.
- Palma, Eduardo; Rufián, Dolores (1989). Las nociones de centralización y descentralización. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.
- Pineda Pablos, Nicolás. (1996), “*El papel de los gobiernos locales en América Latina*”, Gestión y Política Pública, México, D.F., vol. V, núm. 2, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., pp 373- 396.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), “Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología”, México, accesible en: www.undp.org.mx/desarrollohumano
- Rodríguez - Oreggia, Eduardo; Tuirán Gutierrez, Rodolfo, (2006), “La cooperación intermunicipal en México, Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”,

Gestión y Política Pública, volumen xv - número 2 - ii semestre de 2006 - pp. 393-409.

- Trujillo, Lucía (2006), “Las transferencias y el gasto municipal en Colombia. Estudio de caso para los 46 municipios del departamento el Tolima y las 32 ciudades capitales en el periodo 1991 a 2004”, Tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO.
- Rodríguez, Victoria E. (1999), “*La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*”, México, FCE, pp. 89-179.
- Román, Luis Ignacio (1999), “*¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*”. Guadalajara, México: ITESO/SIMorelos.
- Rondinelli, Dennis A. (1989). “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy
- Rondinelli, Dennis A.; McCulloch, James S.; Johnson Donald W. (1989). “Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities”. *The Journal of Social, Political and Economic Studies* Vol. 14. No 1, Spring.
- Rosas Arellano, Jarumy, (2014), “Asistencia social y política social en los gobiernos municipales”, *Carta Económica Regional*, México, núm. 113, Enero - Julio, pp. 95- 113.
- Rosas Huerta, Angélica, (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Revista Política y Cultura*, México, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), No. 30, otoño, pp. 119-134.
- Reynoso Soto, Selene Rosa María; Villafuerte y Eudave, Miguel Angel (2003), “Manual Básico para la administración municipal”, Instituto de administración pública del estado de México, A.C., Toluca, México.
- Salinas, Beristáin, Laura; Gallo Campos, Karla Iréndira (2008) “Marco jurídico de la política social en México”, Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F.
- Sánchez Juárez, Isaac Leobardo; García Almada, Rosa María (2011), “La frontera norte de México. Una aproximación socio-económica desde Tijuana”, Entelequia.

Revista Interdisciplinar, Núm. 13 pp. 109-120, Accesible en <http://www.eumed.net/entelequia>>”.

- Santín, L. (2002a), “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Sedesol, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Indesol-Sedesol.
- ——— (2002b), *Estudio sobre asociacionismo intermunicipal*, México, Indesol/Banco Mundial.
- Scott, John, 2004, “*La descentralización, el gasto social y la pobreza en México*”, Gestión y Política Pública- CIDE, volumen xiii - número 3 - ii semestre de 2004 - pp. 785-831.
- Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2011). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México: Secretaría de Gobernación.
- Sen, Amartya (1996) “Social Justice: A Communitarian Perspective”. *The Responsive Community. Rights and Responsibilities*. Volumen 6, Issue 4, Otoño, USA.
- Sojo, Carlos (2006) “Desarrollo social, integración y políticas públicas”. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. IV, núm. 1, Centro de Estudios Superiores de México y Centro América San Cristóbal de las Casas, México, pp. 65-76.
- Sour, L. (2004), “El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?” en *Gestión y política pública*. Vol. XIII. Núm. 3. II Semestre. pp. 733-751.
- Titmuss R. (1968) (2007), “Universalism versus selection”, en *Commitment to Welfare*, Londres, Allen and Unwin, pp. 128-137 o en Pierson, Christopher y Francis Castles (2007), *The Welfares State, Reader*, Cambridge, Polity Press, pp. 40-47.

- Titmuss R. (1974) (2008) "What is Social Policy?". En Leibfried, Stephan y Steffen Mau (eds.) *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. Northampton Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 138 -147.
- Von Haldenwang, Christian (1990). "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". EURE Vol. XVI, No 50 (Santiago de Chile)
- Zenteno, Rene, (1995), "Del rancho de la tía Juana a Tijuana una breve historia de desarrollo y población en la frontera norte de México", , estudios demográficos y urbanos, Méx., pp.105-132.
- Ziccardi, Alicia, (2004), "Políticas Sociales y gobiernos locales en el federalismo", IISUNAM (18), pp. 1-21.
- Ziccardi, Alicia. (2003), "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 2. Ii semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., pp. 323- 350.

ANEXOS

● *Plan Municipal de Desarrollo, Eje “2”: Calidad de vida*

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
Garantizar los derechos sociales para toda la población.	Fortalecer esfuerzos y programas dirigidos a superar las carencias sociales de las familias y la población.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover los servicios municipales disponibles de carácter subsidiario para las personas con mayor necesidad. • Gestionar permanentemente recursos fuente de programas federales que apoyen la superación de la pobreza y el rezago social. • Apoyar la sana alimentación en la niñez del municipio dentro y fuera de sus hogares. • Impulsar esfuerzos de colaboración gobierno ciudadanía para el mejoramiento en la calidad de la vivienda. • Fortalecer dinámicas institucionales que orienten esfuerzos a superar la pobreza y rezago social desde una perspectiva integral. • Apoyar la reinserción a la comunidad de la población en situación de calle.
	Fortalecer la gestión y otorgamiento de apoyos para las personas en situación de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a las madres jefas de familia a través de un programa integral intergubernamental. • Impulsar el servicio de estancias infantiles de 24 horas, incluyendo infantes con discapacidad. • Gestionar apoyos para la generación de ingreso de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. • Promover el respeto, atención e inclusión de las personas discapacitadas en la dinámica diaria de la comunidad. • Diseñar y ejecutar estrategias para incrementar la inclusión productiva de las personas con discapacidad, mediante esquemas de capacitación y de vinculación con el sector productivo.
	Fortalecer el derecho a la salud con promoción y atención primaria en las comunidades con mayores índices de rezago social.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a la población para el autocuidado de la salud, desde un enfoque nutricional y médico. • Gestionar y promover servicios hospitalarios públicos en la Zona Este de la ciudad. • Gestionar y fomentar la puesta en marcha de unidades médicas móviles y su equipamiento en zonas de rezago social. • Implementar programas preventivos y de atención a la obesidad infantil. • Reforzar el servicio básico de consulta y de medicamentos en las Delegaciones para los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad. • Atender los riesgos de salud pública que puedan generarse por la proliferación de mascotas abandonadas o mal atendidas.
	Atender los factores generadores de exclusión social a través del mejoramiento del trabajo gubernamental y esquemas de desarrollo comunitario.	<ul style="list-style-type: none"> • Coadyuvar en la accesibilidad de registro civil para garantizar la identidad de toda la población. • Proveer servicio de internet inalámbrico en espacios públicos para uso de la ciudadanía, promoviendo el derecho al acceso de información. • Gestionar recursos para la adecuación y construcción de espacios educativos-culturales para el desarrollo comunitario con participación ciudadana. • Fortalecer las instalaciones y equipamiento de los centros comunitarios para la generación de actividades que apoyen el desarrollo de habilidades cognitivas y productivas en la población con mayor rezago social, principalmente para la juventud. • Concertar con la sociedad organizada proyectos de inversión en infraestructura social básica y productiva. • Fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad.
Consolidar una política social integral e incluyente para el desarrollo de las personas, la familia y la sociedad.	Atender cada etapa de vida de las personas, particularmente en condiciones de vulnerabilidad y diversidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover programas orientados al fortalecimiento de la familia como elemento fundamental para contar con una comunidad sana, participativa y productiva. • Coordinar acciones con los demás órdenes de Gobierno para promover el desarrollo integral de la niñez y la juventud, particularmente en materia de salud, alimentación y educación. • Fortalecer la prevención en el uso sustancias psicotrópicas y alcoholismo • Fortalecer la educación sexual en la niñez y la juventud. • Fomentar el desarrollo personal de la juventud, para la generación de oportunidades laborales, sociales y culturales a través de la capacitación y participación en actividades para el desarrollo comunitario. • Promover actividades enfocadas al respeto y empoderamiento de las mujeres en sus diferentes etapas de vida. • Impulsar actividades encaminadas al fortalecimiento laboral de las mujeres. • Fortalecer el respeto y la inclusión de las personas adultos mayores en su vida diaria. • Gestionar y brindar apoyos que mejoren la calidad de vida de las personas adultos.
	Apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el respeto por los derechos, cultura y forma de vida de las comunidades indígenas. • Fomentar la participación de las comunidades indígenas que habitan en la ciudad en el desarrollo de entorno comunitario. • Generar esquemas de apoyo para la población indígena en situación de calle y extrema pobreza.
Fortalecer la infraestructura social para promover y apoyar el desarrollo individual y la convivencia ciudadana a través de la educación, arte, cultura y deporte.	Apoyar el proceso educativo de la niñez, juventud y personas adultas, para fortalecer sus capacidades hacia una vida sana y con oportunidades productivas.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el desempeño académico del alumnado y habilidades de docentes en las escuelas municipales. • Fomentar el uso de las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza- aprendizaje. • Promover el desarrollo del personal de acuerdo a los programas nacionales para la profesionalización docente. • Implementar esfuerzos dirigidos a reducir la obesidad infantil y a proporcionar los elementos de nutrición para un mejor rendimiento escolar. • Impulsar programas culturales que acompañen la enseñanza para una mejor preparación. • Involucrar a los padres de familia en la formación de la niñez y la juventud. • Promover la preparación académica para ingresar a estudios de educación superior. • Impulsar la formación académica de nivel básico y medio superior en adultos.
	Ampliar el acceso al arte y la cultura y promoverla como un servicio básico que fomente el desarrollo personal y la cohesión social.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar actividades culturales y de recreación en las comunidades, escuelas y espacios públicos dentro de las zonas con mayor rezago social. • Incluir a la cultura como un componente de las acciones y estrategias de prevención social del delito y desarrollo comunitario. • Invertir en la adecuación y construcción de espacios culturales para el desarrollo comunitario. • Crear una base digital de libros gratuita para fomentar la lectura en toda la población del municipio. • Generar programas de oferta artística apegada a la realidad social y necesidades de la ciudad. • Promover a los artistas locales y fomento de su obra en la comunidad, a nivel local, nacional e internacional.

		<ul style="list-style-type: none"> que genere intercambio cultural. Impulsar la participación de los organismos culturales en la elaboración de programas de desarrollo urbano y medio ambiente. Gestionar ante el Gobierno Federal recursos para rescate del patrimonio histórico de la ciudad. Promover al municipio dentro y fuera del país como una capital cultural.
	Promover al deporte incluyente como elemento de cohesión social y apoyo a la salud.	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar el deporte popular y estudiantil a través de eventos de recreación en todas las delegaciones. Fomentar el deporte popular en unidades deportivas, parques y espacios públicos como medida de prevención social del delito. Promover la olimpiada escolar anual en el municipio de Tijuana para la identificación de infantes y jóvenes talentos del deporte. Apoyar a deportistas sobresalientes que fortalezcan la transformación de su comunidad y sean ejemplo para las nuevas generaciones. Crear programas de actividades físicas y deporte tendientes a disminuir los índices de sobrepeso y obesidad en la población. Mejorar la infraestructura deportiva en comunidades con rezago social, espacios públicos y unidades deportivas. Construir nuevas instalaciones deportivas en zonas con rezago de infraestructura social.
Impulsar la calidad de vida de los ciudadanos a través de esquemas participativos y administrativos incluyentes y eficientes.	Promover la participación ciudadana como elemento de congruencia y planeación en el desarrollo comunitario.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la participación de la ciudadanía en la definición de obras comunitarias, y en el proceso de construcción para garantizar su correcto proceso. Promover la colaboración de la ciudadanía y comités vecinales en el cuidado y vigilancia de las obras para generar empatía por los espacios públicos y centros comunitarios. Convocar anualmente a estudiantes, deportistas, profesionistas, jóvenes y habitantes ejemplares en distintos ámbitos para reconocer sus aportaciones al municipio. Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas que apoyen el desarrollo de los grupos en situación de rezago social y vulnerabilidad para elevar su capacidad de apoyo.
	Impulsar una administración moderna, responsable y transparente para obtener resultados que apoyen la calidad de vida de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> Promover un ejercicio equitativo y responsable del gasto en programas y proyectos sociales, bajo esquemas que eviten la regresividad del gasto. Evaluar las acciones y programas sociales con indicadores claros, medibles y transparentes. Fortalecer la normatividad que impulse el desarrollo social. Difundir con respeto a los derechos humanos y en apego a la legalidad la información pública relativa a los programas sociales.

Fuente: Elaboración propia con base al Plan Municipal de Desarrollo (2014-2016) del H. Ayuntamiento de Tijuana.

• **Programas sociales (2014-2015)**

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	DESCRIPCIÓN / OBJETIVO
Secretaría de Desarrollo Social	Fondo de Infraestructura Social Municipal, Ramo 33	Mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que le permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en diferentes rubros.
	Programa de recuperación de espacios públicos	Promueve la realización de acciones sociales y la ejecución de obras físicas para recuperar sitios de encuentro comunitario, de interacción social cotidiana y de recreación localizados en zonas urbanas.
	Programa Hábitat	Organizar un conjunto de acciones dirigidas a mejorar la infraestructura básica, el equipamiento en zonas urbanas marginadas y la prevención de desastres, la entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario.
	Programa de apoyo financiero a organismos de la sociedad civil	No menciona
Dirección Municipal de Salud	Unidos para una Tijuana saludable	Fortalecer el derecho a la Salud con promoción y atención primaria en las comunidades con mayor índice de rezago social.
	MACROJORNADAS	No menciona
	APERTURA PROGRAMÁTICA	La misión es determinar las políticas en materia de salud y sanidad en el Municipio, coordinándose con dependencias Estatales y Federales, con un enfoque en la prevención de las enfermedades que afectan la salud pública.
Dirección de Desarrollo Municipal	Macrojornadas médico-asistenciales y de servicios	Fomentar esfuerzos y programas dirigidos a superar las carencias sociales de la familia y la población.

	APERTURA PROGRAMÁTICA	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población socialmente vulnerable, fortaleciendo los derechos sociales, procurando la consolidación de una política social incluyente.
Instituto Municipal de Arte y Cultura	Programa cultural binacional	Gestionar apertura de espacios para los artistas de Tijuana en Estados Unidos y establecer mecanismos de colaboración e intercambio entre el IMAC y las instituciones culturales de Estados Unidos.
	Programa musical	Fortalecer la Infraestructura social para promover y apoyar el desarrollo individual y la convivencia ciudadana a través de la educación, arte, cultura y deporte.
	Programa literario	Fortalecer y fomentar el hábito de la lectura facilitando el acceso a los libros y material didáctico así como la infraestructura social para promover y apoyar el desarrollo individual y la convivencia ciudadana a través de la educación, arte, cultura y deporte.
	Programa histórico de Tijuana	Rescatar, preservar y divulgar la memoria, histórica y documental de la ciudad de Tijuana para contribuir al fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia a través de la vinculación directa con la comunidad.
	Programa de artes plásticas	Fortalecer la Infraestructura social para promover y apoyar el desarrollo individual y la convivencia ciudadana a través de la educación, arte, cultura y deporte.
	"86 INSTITUTO MUNICIPAL DE ARTE Y CULTURA"	No menciona

Sistema Municipal de Parques Temáticos de Tijuana	Cruzada municipal por la forestación de Tijuana, "Tijuana con vida"	Fortalecer y orientar acciones que contribuyan a impulsar una ciudad ambientalmente responsable que mejore la vida diaria de la ciudadanía, mediante la preservación de las áreas verdes, la vida animal y silvestre en los parques temáticos de la ciudad de Tijuana a cargo del SIMPATT
	87: CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	No menciona
Instituto Municipal para la Juventud	Programa de capacitación en orientación vocacional	Brindar las herramientas y reconocer las aptitudes en los jóvenes estudiantes de esta ciudad, teniendo como propósito el incentivar la continuación de sus estudios profesionales.
	Programa de entrega de estímulos económicos	Impulsar académicamente al joven y abatir el incremento del índice de deserción estudiantil.
	Programa de rehabilitación de centros interactivos	Garantizar los derechos sociales para toda la población a través de ofrecer internet gratuito a los jóvenes de las diferentes colonias de la ciudad.
	Programa de prevención de infecciones de transmisión sexual	Brindar información adecuada sobre las infecciones de transmisión sexual y sus métodos de prevención.
	Programa de prevención de violencia en el noviazgo	Informar y orientar sobre los tipos de violencia existentes.
	Taller: "Zona libre de buylling"	Prevenir las conductas violentas entre la juventud, así como la violencia escolar.
	Programa "Hasta aquí"	Prevenir delitos producto del rezago social.
	Taller "Juventud libre de drogas"	Prevenir las adicciones como la drogadicción en jóvenes entre los 13 a los 25 años.
	"Suma acciones para mejorar el mundo"	Promover una vinculación con las OSC juveniles, así como brindar asesorías para la creación de las mismas.

	Activación de centros interactivos	Apoyar el desarrollo de habilidades cognitivas y productivas, previniendo el rezago social de la juventud.
	Apoyo alimenticio en el congreso "del dicho al hecho"	Promover el desarrollo integral de la juventud, en conjunto con el DIF Municipal.
	#zona empleo feria juvenil 2014	Difundir las oportunidades laborales y sociales.
	Taller "Pinta tu raya"	Prevenir la violencia en el noviazgo, para incluir acciones y estrategias de prevención del delito.
	Taller "Alerta:!!!"	Prevención de enfermedades de transmisión sexual y planificación familiar, con la finalidad de fortalecer la educación sexual en la juventud.
	ADN Emprendedor	Impartir asesoría en desarrollo de negocio para la creación de empresas favoreciendo su organización.
	Estudiante distinguido 2014	Convocar a jóvenes estudiantes para reconocer sus aportaciones al municipio.
	Talleres para la preparación de CV y entrevistas de trabajo	Preparación de Curriculums Vitae y entrevistas de trabajo con el fin de promover la incorporación de empleo calificado al mercado laboral.
	Liberación de servicio social y prácticas profesionales	No menciona

Instituto Municipal de la Mujer	Programa piloto PRESEX, para la prevención de los embarazos juveniles	Explicar aspectos importantes de la sexualidad.
	Fortalecimiento de la equidad de género	Impulsar la equidad de género encaminado al desarrollo integral de la mujer a fin de mejorar su calidad de vida, sus expectativas dentro de la sociedad y el ejercicio pleno de sus derechos.
Instituto Municipal del Deporte	Programa Tijuana actívate al 100	Programa de evaluación física donde se dio a conocer signos vitales, estado físico actual, recomendaciones alimenticias y rutinas físicas para mejorar la calidad de vida.
	Taller de acondicionamiento físico y nutrición	No menciona
	Programa de rehabilitación de unidades deportivas	No menciona
	Programas de deporte para todos, estudiantil y asociado	Incrementar la participación de la comunidad de Tijuana en la práctica del deporte.
	Macro zumba con causa	No menciona
	Programa fútbol de los barrios	No menciona
Desarrollo Integral de la familia DIF	Programa (Refugio) de víctimas de violencia familiar	Proporcionar atención integral a la mujer y su familia, restablecer la capacidad de enfrentamiento del individuo previo a la aparición de la crisis.
	Actualización del 100% del padrón de los tarjetones de discapacidad	Otorgar una credencial de discapacidad a las personas que acrediten tenerla para que puedan identificarse como tales y/o un tarjetón de discapacidad, el cual les permite estacionar su automóvil en un espacio destinado para ello
	Centro de Desarrollo Infantil Comunitario	Realizar acciones educativas, preventivas y de asistencia social en beneficio de los menores, promoviendo la autogestión de los padres de familia y comunidad
	Centro de desarrollo Comunitario "La Presa"	Brindar atención a menores hijos de madres y padres de bajos recursos, con empleos en turnos nocturnos y diurnos

	Taller para prevención de trastornos alimentarios	Contribuir al mejoramiento de la población infantil preescolar y escolar con malnutrición o en riesgo, a través de una ración alimentaria prudente
	Taller para inclusión de personas con discapacidad	Promover el respeto, atención e inclusión de las personas con discapacidad en la dinámica diaria de la comunidad
	Entrega de aparatos a personas con discapacidad (centro comunitario Salvatierra y terrazas del valle)	Entrega de aparatos para población discapacitada, con la finalidad de que dicha población puede integrarse de forma más efectiva al medio que lo rodea
	DIF Municipal	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias en situación de vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

- **Listado de programas que presentan la variable presupuesto**

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	RECURSOS ASIGNADOS 2014	RECURSOS ASIGNADOS 2015
Secretaría de Desarrollo Social	Fondo de Infraestructura Social Municipal, Ramo 33	\$104,517,015.00	\$99,450,179.65
	Programa de recuperación de espacios públicos	\$8,726,276.00	\$13,332,692.92
	Programa Hábitat	\$40,510,523.00	\$34,561,404.69
	Programa de apoyo financiero a organismos de la sociedad civil	\$3,500,000.00	\$7,000,000.00
Dirección Municipal de Salud	Unidos para una Tijuana saludable	\$996,349.00	NA
	MACROJORNADAS	\$820,724.72	NA
	APERTURA PROGRAMÁTICA	\$93,907,251.00	NA
Dirección de Desarrollo Municipal	12 al año Macro jornadas médico-asistenciales y de servicios	\$653,714.38	\$3,701,891.98
	APERTURA PROGRAMÁTICA	NA	NA
Instituto Municipal de Arte y Cultura	Programa cultural binacional	NA	NA
	Programa musical	NA	NA
	Programa literario	\$3,500,000.00	\$2,543,073.59
	Programa histórico de Tijuana	\$864,266.00	NA
	Programa de artes plásticas	NA	NA
	"86 INSTITUTO MUNICIPAL DE ARTE Y CULTURA"	\$21,645,685.83	NA
Sistema Municipal de Parques Temáticos de Tijuana	Cruzada municipal por la forestación de Tijuana, "Tijuana con vida"	\$1,535,043.00	NA
	87: CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	\$31,143,845.00	NA

Instituto Municipal para la Juventud	Programa de capacitación en orientación vocacional	NA	NA
	Programa de entrega de estímulos económicos	\$1,100,000.00	NA
	Programa de rehabilitación de centros interactivos	NA	NA
	Programa de prevención de infecciones de transmisión sexual	NA	NA

	Programa de prevención de violencia en el noviazgo	NA	NA
	Taller: "Zona libre de buylling"	NA	NA
	Programa "Hasta aquí"	NA	NA
	Taller "Juventud libre de drogas"	NA	NA
	"Suma acciones para mejorar el mundo"	NA	NA
	Activación de centros interactivos	NA	NA
	Apoyo alimenticio en el congreso "del dicho al hecho"	NA	NA
	#zona empleo feria juvenil 2014	NA	NA
	Taller "Pinta tu raya"	NA	NA
	Taller "Alerta:!!!"	NA	NA
	ADN Emprendedor	NA	NA
	Estudiante distinguido 2014	NA	NA
	Talleres para la preparación de CV y entrevistas de trabajo	NA	NA
	Liberación de servicio social y prácticas profesionales	NA	NA
<i>Instituto Municipal de la Mujer (2)</i>	Programa piloto PRESEX, para la prevención de los embarazos juveniles	NA	NA
	Fortalecimiento de la equidad de género	\$4,614,000.00	\$5,214,000.00

<i>Instituto Municipal del Deporte</i>	Programa Tijuana actívate al 100	NA	NA
	Taller de acondicionamiento físico y nutrición	\$230,795.00	NA
	Programa de rehabilitación de unidades deportivas	\$27,733,247	NA
	Programas de deporte para todos, estudiantil y asociado	\$11,486,920.00	NA
	Macro zumba con causa	\$89,915.00	NA
	Programa fútbol de los barrios	\$40,000.00	NA
<i>Desarrollo Integral de la familia DIF</i>	Programa (Refugio) de víctimas de violencia familiar	\$6,340,315.00	\$1,453,838.00
	Actualización del 100% del padrón de los tarjetones de discapacidad	\$789,908.00	\$1,008,241.31
	Centro de Desarrollo Infantil Comunitario	\$13,422,322.00	\$17,384,341.05
	Centro de desarrollo Comunitario "La Presa"	\$1,395,326.00	NA
	Taller para prevención de trastornos alimentarios	\$1,539,496.00	\$614,120.65
	Taller para inclusión de personas con discapacidad	\$88,134.00	NA
	Entrega de aparatos a personas con discapacidad (centro comunitario Salvatierra y terrazas del valle)	\$704,000.00	\$904,000.00
	DIF Municipal	\$33,373,615.00	NA
TOTAL		\$387,535,438.93	\$187,167,783.84

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

- **Panorama general de los programas o intervenciones sociales**

- a. *Dependencia que lo opera y número de variables que define*

DEPENDENCIA	PROGRAMAS O INTERVENCIONES SOCIALES	EL PROGRAMA DEFINE					
		OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	PRESUPUESTO	DERECHO SOCIAL	ALINEACIÓN PMD	INSEDICADORES (actividad-impacto)
SEDESOM	4	3	3	4	3	4	3
DMS	3	2	0	3	3	3	0
DESOM	2	2	0	1	2	1	1
IMAC	6	5	0	3	1	6	4
SIMPATT	2	1	0	2	2	2	0
IMJUV	18	17	2	1	13	17	0
IMCAD	0	0	0	0	0	0	0
IMMUJER	2	2	0	1	2	1	1
IMDET	6	2	0	5	6	6	0
DIF	8	8	0	8	6	8	5
TOTAL	51	42	5	28	38	48	14
% de Programas sociales que definen las variables observadas		82 %	10 %	55 %	75 %	94 %	27 %

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).

- **Programas que atienden más de un derecho social**

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	DESCRIPCIÓN / OBJETIVO	DERECHO SOCIAL QUE ATIENDE
DMS	Unidos para una Tijuana saludable	Fortalecer el derecho a la Salud con promoción y atención primaria en las comunidades con mayor índice de rezago social.	Salud Seguridad social
	MACROJORNADAS	No menciona	Salud Seguridad social
	APERTURA PROGRAMÁTICA	La misión es determinar las políticas en materia de salud y sanidad en el Municipio, coordinándose con dependencias Estatales y Federales, con un enfoque en la prevención de las enfermedades que afectan la salud pública.	Salud Seguridad Social

DESOM	Macrojornadas médico-asistenciales y de servicios	Fomentar esfuerzos y programas dirigidos a superar las carencias sociales de la familia y la población.	Salud Seguridad social
IMJUV	ADN Emprendedor	Impartir asesoría en desarrollo de negocio para la creación de empresas favoreciendo su organización.	Educación Empleo
	Talleres para la preparación de CV y entrevistas de trabajo	Preparación de Curriculums Vitae y entrevistas de trabajo con el fin de promover la incorporación de empleo calificado al mercado laboral.	Educación Empleo
IMDET	Programa Tijuana actíivate al 100	Programa de evaluación física donde se dio a conocer signos vitales, estado físico actual, recomendaciones alimenticias y rutinas físicas para mejorar la calidad de vida.	Salud Alimentación
	Taller de acondicionamiento físico y nutrición	No menciona	Salud Alimentación
DIF	Centro de Desarrollo Infantil Comunitario	Realizar acciones educativas, preventivas y de asistencia social en beneficio de los menores, promoviendo la autogestión de los padres de familia y comunidad	Educación Seguridad social

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2013-2016).

- **Listado de programas que definen indicador para medir sus actividad o impacto**

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	INDICADOR (actividad - impacto)
SEDESOM	Fondo de Infraestructura Social Municipal, Ramo 33	Metodología CONEVAL
	Programa de recuperación de espacios públicos	Metodología CONEVAL
	Programa Hábitat	Metodología CONEVAL
IMAC	Macrojornadas médico-asistenciales y de servicios	Programa operativo anual (POA)
	Programa musical	Lista de asistencia
	Programa literario	Lista de asistencia
	Programa histórico de Tijuana	Fotografías
	Programa de artes plásticas	Lista de asistencia
IMMUJER	Fortalecimiento de la equidad de género	Informes y reportes
DIF	Programa (Refugio) de víctimas de violencia familiar	Número de personas, registro
	Actualización del 100% del padrón de los tarjetones de discapacidad	Número de personas, registro
	Centro de Desarrollo Infantil Comunitario	Encuesta, número de personas, registro
	Taller para prevención de trastornos alimentarios	Número de personas, informes POA y reportes
	Entrega de aparatos a personas con discapacidad (centro comunitario Salvatierra y terrazas del valle)	Número de personas, informes POA y reportes

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Sindicatura social del H. Ayuntamiento de Tijuana (2014-2016).