El presente documento, proporciona bajo la necesidad imperante del estudio y análisis de temas actuales, la evidencia empírica y sistemática sobre la complejidad y diversidad que se observa en los diferentes espacios territoriales. La compilación y agrupación de los ejes temáticos han sido concentrados en un orden estructural, bajo lineamientos literarios ordenados de manera atractiva, con un lenguaje claro e interesante, con información de relevancia tanto para lectores no especializados como para académicos, investigadores, empresarios, servidores públicos, estudiantes de distintos niveles, entre otros, con el firme propósito de brindar respuestas a problemas en términos económicos en evaluación de políticas sociales en los bosquejos actuales. Asimismo, el lector encontrará pautas para futuros trabajos con una clara repercusión social y exigencias sostenibles para sus gobernantes.

En la obra se abordan análisis sobre programas de bienestar social como salud, vivienda, educación, empleo, seguridad social y servicios públicos con perspectivas dinámicas tanto a nivel local, regional y nacional. El objetivo general se centra en las experiencias de los gobiernos locales en la implantación de programas sociales que promuevan un crecimiento sostenido, en consecuencia se disgrega en contenidos específicos a lo largo de los ejes temáticos fundamentales de la presente obra: i) Los referentes a la política social y desarrollo local, donde claras alertas en el manejo de apoyos de los programas sociales permite generar mecanismos para disminuir condiciones de vulnerabilidad; el fomento en prevención de salud y persistencia a la ciudadanía. ii) Lo concerniente al desarrollo urbano, se denota la importancia de los determinantes de concentración industrial para un crecimiento y desarrollo local; así como la influencia externa para gestión de inversión en capital inmobiliario urbano y sus costos económicos, sociales, culturales y ambientales. iii) Finalmente, investigaciones sobre la convergencia desde lo local, denota la importancia del autoempleo como generador de nuevas unidades de negocio desde sus acepciones y continuidades; y las premisas sobre la etnografía y la etnohistoria que colocan condiciones sobre el binomio enseñanza-aprendizaje en infantes.

En consecuencia, las sinergias multidisciplinarias de los autores con una experiencia y formación en áreas de conocimiento de calidad proporcionan una faceta única de diseños innovadores que motivará a los gobiernos, organismos e instituciones a seguir luchando por la mejora de políticas sociales de México.

Ciencias sociales

ISBN: 978-607-402-408-1

www.plazayvaldes.com

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Miriam Rodríguez Vargas
Jorge Alberto Pérez Cruz (Coords.)

Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México

PyV

Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México

Una mirada desde lo local

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Miriam Rodríguez Vargas
Jorge Alberto Pérez Cruz
(Coordinadores)

PLAZA Y VALDÉS
PyV
EDITORES

Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México. Una mirada desde lo local

Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México. Una mirada desde lo local

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Miriam Rodríguez Vargas
Jorge Alberto Pérez Cruz
(coordinadores)

PLAZA Y VALDÉS
PyV
EDITORES

Primera edición: mayo de 2012

D. R. © Universidad Autónoma de Tamaulipas
Matamoros s/n, Ciudad Victoria Centro, Juan B. Tijerina y Colón
Ciudad Victoria, Tamaulipas, México, C.P. 87000
© Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Miriam Rodríguez Vargas,
Jorge Alberto Pérez Cruz
© Plaza y Valdés S. A. de C. V.
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael
México, D. F. 06470. Teléfono: 5097 20 70
editorial@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés Editores
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España
Teléfono: 91 862 52 89
madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

ISBN: 978-607-402-408-1

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Contenido

Prólogo 9

Política social y desarrollo local

Municipio y desarrollo local: análisis del impacto de la función gubernamental en el desarrollo de programas del bienestar social en dos municipios del sur de Tamaulipas 15
Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Miriam Rodríguez Vargas
Jorge Alberto Pérez Cruz

Pláticas de salud y transferencias condicionadas en un contexto metropolitano 41
Oscar Alfonso Martínez Martínez

Derechos sociales, calidad y Seguro Popular, conceptos paralelos: estudio de caso en la Delegación Cuajimalpa del Distrito Federal 61
Fernanda Vargas Barrera
Oscar Alfonso Martínez Martínez

Desarrollo urbano

Los planteamientos del desarrollo local y su relación con la industria y los encadenamientos productivos: un análisis de la dinámica manufacturera en la estructura sectorial en las principales ciudades del estado de Tamaulipas, 2004 83
Jorge Alberto Pérez Cruz
Guadalupe Isabel Ceballos Álvarez
Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Retos de la gestión urbana en Chicoloapan, Estado de México 107
Benjamín Méndez Bahena
Georgina Isunza Vizuet

Convergencias desde lo local

Perspectivas del autoempleo: discusión sobre su situación actual y las medidas aunadas a su desarrollo 129
Antonio Galván Vera
Roberto Fernando Ochoa García
Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Los internados de Educación Primaria: discurso y realidad 149
Verónica Montoya González

Acerca de los autores 163

Prólogo

En México, como en otros países, numerosos estudios publicados en años recientes han presentado sólida evidencia de que, en ocasiones al margen, e incluso en algunos casos, a pesar de las políticas de los gobiernos subnacionales y nacionales, la globalización acentúa las disparidades regionales planteando nuevos retos a los espacios locales. La cotidiana comprobación de este creciente impacto tiene hoy tanta fuerza, que en la ciencia regional el estudio de las configuraciones locales ha motivado el creciente interés de un amplio abanico de actores sociales preocupados por redimensionar el rol de los municipios en la dinámica regional, nacional o global, bajo la perspectiva de impulsar un desarrollo "desde abajo" que permita el aprovechamiento de las potencialidades locales, impedir el rezago de zonas con actividades en decadencia y encontrar alternativas para los territorios históricamente marginados.

De esta manera, temas cruciales como los programas de bienestar social, salud, vivienda, educación, empleo, seguridad social; pero especialmente los servicios públicos (agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito), que según la constitución federal corresponde a los municipios otorgar a su población, así como los relativos al estudio de la dinámica económica en esta escala, han arraigado en las agendas locales obligando a los gobernantes a dar respuestas inmediatas a problemas cuya evolución y tendencias no se terminan de entender, pero ante los cuales tienen una muy limitada capacidad de gestión.

Por su importancia, estos temas concitan no sólo la atención de las autoridades municipales, sino también de la comunidad académica comprometida con el desarrollo local, de un creciente número de organizaciones no gubernamentales portadoras de sus propias propuestas, de emprendedores y pequeños empresarios, entre otros. Así, la presencia de los nuevos actores sociales paulatinamente da forma

al nuevo escenario en donde en un futuro muy próximo serán elaboradas las políticas públicas, con la confluencia de las más diversas posturas políticas, formaciones académicas e intereses específicos.

Sin embargo, la diversidad y complejidad de las configuraciones regionales plantea un enorme desafío: ¿cómo lograr que la problemática social que viven los municipios, es decir, los espacios locales, se refleje en la agenda tanto de los gobiernos estatales como del nacional y se traduzca en políticas sociales que atiendan incluso, la escala micro social recuperando y analizando la viabilidad de las iniciativas de los actores locales?, ¿con qué criterios formular programas federales cuyos recursos se apliquen en las comunidades, sin imponer actividades ajenas a los intereses de la población?, ¿qué elementos de la formulación y evaluación de los programas públicos, de sus reglas de operación deben ser rediseñados para obtener una mejor combinación entre eficiencia y desarrollo? Sin duda el estudio de los impactos y experiencias de los programas sociales focalizados que se instrumentan en los municipios resulta una primera tarea para contribuir a enfrentar dicho desafío.

Motivados por esta preocupación, presentamos en este libro el fruto de un esfuerzo colectivo de análisis, con investigaciones que desde distintas perspectivas, territorios y problemáticas, pretenden contribuir a fortalecer la atención de los espacios locales. Los siete trabajos que contiene se han dividido en tres partes.

La primera, referente a la *política social y desarrollo local* se integra con tres capítulos. En el primero, Cogco, Rodríguez y Pérez realizan un estudio sobre el impacto de programas del bienestar social en el municipio de Tampico, que aglutina al 38% del total de la población de la zona metropolitana de Tampico-Madero en Tamaulipas. Con la mirada puesta en el desarrollo local, los autores aplicaron una encuesta para evaluar la implementación del programa para la atención de la pobreza: "Un día de apoyo a tu economía" que consiste en brindar diversos servicios (venta de abarrotes, frutas, verduras, carnes frías y huevo a bajo costo; cortes de pelo gratuitos; clases de manualidades gratuitas; consultas médicas y medicamento gratuito; examen de osteoporosis, a bajo costo; dentista gratuito; examen de la vista gratuito; anteojos a bajo costo; reparación de aparatos electrodomésticos; productos de limpieza a bajo costo; vacuna antirrábica gratuita; módulo de atención ciudadana) en forma permanente a la población de colonias consideradas pobres en la zona norte del municipio en el periodo 2008-2010. Entre sus resultados, sobresale la convicción que existe entre los beneficiarios, sobre la insuficiencia de los apoyos recibidos de los programas sociales para aminorar su condición de vulnerabilidad. También, el escaso conocimiento de su impacto al ser instrumentado a población abierta, sin padrón de beneficiarios, sin privilegiar a quienes carecen de otros apoyos y con limitada cobertura territorial.

En el segundo capítulo, Martínez dirige su atención a examinar la motivación de beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la zona metropolitana de Monterrey para asistir a pláticas de salud, pues en su modalidad de programa de transferencias condicionadas lo establece como requisito para recibir el apoyo monetario. La idea es fomentar la cultura de prevención en salud. Con el apoyo de una encuesta, el autor concluye que los beneficiarios, en principio, acudían a las pláticas de salud dada la condicionalidad de los recursos; sin embargo, tras los resultados obtenidos en el mejoramiento de la salud familiar, derivados de dichas pláticas, la condicionalidad de los recursos dejó de constituir la razón por la cual continuaron asistiendo a las pláticas de salud. Es decir, que el objetivo específico en este campo se ha cumplido.

Continuando con el tema de la salud, en su turno, Vargas y Martínez, mediante información recabada con el método de entrevistas en profundidad, indagan sobre la calidad del servicio del Seguro Popular en el Hospital Materno Infantil de la Secretaría de Salud en Cuajimalpa, Distrito Federal, concluyendo que existen importantes deficiencias en la calidad del servicio otorgado reflejadas principalmente en la falta de personal médico, de enfermeras, en el equipo e infraestructura, en la limpieza de las instalaciones y en el desabasto de medicamentos (uno de los compromisos de este programa). Por lo expuesto, los autores aseveran que a pesar del Programa del Seguro Popular, no se han modificado los patrones de enfermedad. Colateralmente, los autores detectan entre los usuarios una escasa conciencia de que el servicio es una obligación del gobierno, la cual debe cumplirse con estándares de calidad. Este fenómeno es reflejo de un bajo nivel de ciudadanía.

La segunda parte del libro se dedica al *desarrollo urbano* y la componen dos capítulos. En el primero de ellos, cuarto del libro, Pérez, Ceballos y Cogco efectúan una revisión teórica contrastando los planteamientos del desarrollo local con los del distrito industrial a fin de establecer si son los encadenamientos productivos, la dimensión de las empresas y el sector industrial los principales determinantes de la dinámica de crecimiento y desarrollo local. Buscando evidencia empírica examinan los casos de Altamira, Ciudad Madero, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico y Ciudad Victoria, ciudades que en las últimas dos décadas han tenido un crecimiento significativo en la industria manufacturera en el estado de Tamaulipas. Concluyen que mientras mayor es la concentración de la industria, menores son los encadenamientos entre las empresas.

Por su parte, a título de ejemplo de lo que sucede cada vez con mayor frecuencia en la periferia de las urbes mexicanas, Méndez e Isunza examinan las vicisitudes de la gestión urbana en Chicoloapan, municipio conurbado en la zona metropolitana del valle de México, en donde el auge inmobiliario de la última década ha colocado al

gobierno local en la difícil posición de proporcionar servicios públicos a una creciente población formada tanto por habitantes de los viejos pueblos, como por nuevos vecinos que provienen de los anillos interiores de la ciudad de México. Esta condición, que contrasta con sus escasas facultades en materia de desarrollo urbano, aunadas a su dependencia financiera, hace evidente la acotada capacidad de gestión urbana de los gobiernos locales ante el embate de fenómenos mundiales que mediante la participación del capital inmobiliario generan grandes conjuntos habitacionales segregados y con elevado costo ambiental.

En la tercera parte del libro se incluyen dos trabajos signados por *la convergencia desde lo local*. Galván, Ochoa y Cogco, reflexionan en torno al autoempleo como estrategia de desarrollo. Tras plantear el panorama del mercado laboral mexicano y contrastarlo con indicadores internacionales, para destacar la situación de precariedad e informalidad que lo caracterizan, los autores examinan las limitaciones del Programa Nacional de Apoyo al Autoempleo, destacando la importancia del autoempleo que genera nuevas unidades de negocios, como fenómeno a estudiar con mayor profundidad.

Finalmente, en el último capítulo, Verónica Montoya expone los resultados de una investigación guiada por las premisas de la etnografía y la etnohistoria en la que disecciona tres internados ubicados en la ciudad de México durante el ciclo escolar 2008-2009. Los resultados evidencian un deterioro en general del sistema de internados en el nivel primaria, por lo que las condiciones en la que se realiza el proceso de enseñanza-aprendizaje y las actividades extra-escolares no son adecuadas para el desarrollo de los infantes, contrastándose con los programas de protección de la infancia.

Así, esta obra que subraya la importancia del adecuado diseño, aplicación y evaluación de la política social desde la perspectiva local, constituye el primer resultado de un esfuerzo que ha logrado conjuntar el trabajo de investigadores de varias universidades mexicanas y que pretende incorporar a investigadores de otras instituciones en el estudio del desarrollo local. Juzgue ahora el lector si estamos en el camino correcto.

Agradecemos profundamente al Rector de la Universidad Autónoma de Tamaulipas ingeniero José María Leal Gutiérrez, por el apoyo recibido a través del Programa de Apoyo Institucional a Proyectos de Investigación, así como al Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) de la Universidad Autónoma de Tamaulipas por el fomento para la formación de grupos y redes de investigación así como por la edición del presente libro.

LOS AUTORES

Política social y desarrollo local

Municipio y desarrollo local: análisis del impacto de la función gubernamental en el desarrollo de programas del bienestar social en dos municipios del sur de Tamaulipas[1]

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Miriam Rodríguez Vargas
Jorge Alberto Pérez Cruz

Resumen

En la implementación de los planes y programas de atención a la pobreza, la acción de los municipios se vuelve fundamental debido a su condición natural de cercanía que guarda con la sociedad. Bajo este contexto, el presente trabajo pretende analizar la experiencia de los municipios de Tampico y Ciudad Madero en el periodo 2008-2010 en cuanto a la aplicación de los programas de atención a la pobreza. De igual manera, se evaluó la percepción de los beneficiarios de los planes y programas municipales. En relación a este último aspecto, los beneficiarios entrevistados consideran que los programas sociales son buenos; sin embargo, manifiestan que son insuficientes como para salir de su condición de pobreza.

[1] Proyecto apoyado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas en el año 2008 a través del Programa de "Apoyo a Proyectos de Investigación". Proyecto clave No. UAT-07-A-SOC-0213. Agradecemos el apoyo al Rector de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, ingeniero José María Leal Gutiérrez, por el apoyo a este tipo de programas de fomento a la investigación científica. Queremos agradecer el invaluable apoyo otorgado por el R. Ayuntamiento de Tampico 2008-2010 por ayudarnos a hacer posible la realización de esta investigación, así como a la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales a través del director licenciado Eugenio Ruiz Torres.

Introducción

El presente trabajo analiza la experiencia que los ayuntamientos de Tampico y Ciudad Madero al sur del estado de Tamaulipas, han tenido en la aplicación de planes y programas de atención a los grupos que viven en condiciones de pobreza, así como presentar la evaluación que hace la población beneficiaria de aquellas acciones más representativas que se aplicaron en sus espacios territoriales durante la administración municipal 2008-2010.

A partir del movimiento revolucionario de 1910 a 1917, imperó un fuerte centralismo en materia de ingresos fiscales y de decisiones políticas, lo que influyó en la configuración de una estructura institucional frágil para los estados y municipios, donde el Estado mexicano registró dificultades para mantener el orden institucional y a fin de garantizar los derechos sociales postulados por el movimiento social.

Derivado de lo anterior, el reto para el gobierno de México en materia de bienestar social, ha sido producto de las deudas sociales que se fueron sumando al paso de los años, ya que las directrices de la política económica del periodo de estabilidad política, privilegiaron a los sectores formales de la economía principalmente del industrial a través del denominado modelo por sustitución de importaciones (Gollas, 2003).

Uno de los resultados que se derivan de esta política, fue el ir construyendo un escenario donde el centralismo y la desigualdad económica y social fueron una constante, ya que para ser beneficiario de la política social de ese momento, era necesario estar incorporado a ciertos grupos corporativos de aquellos sectores económicos privilegiados, lo que garantizaba un control político por parte del gobierno. Los beneficios de la política social se dirigieron a través de la salud y la educación para aquellos grupos de la población que recientemente se incorporaban a sectores formales de la economía.

Lo anterior contribuyó a formar un gobierno central fuerte en el plano político y económico, en tanto gobiernos locales registraron y acentuaron serias vicisitudes, al respecto, Ayala plantea que:

> En México es ampliamente reconocida la debilidad ancestral de los gobiernos locales: baja capacidad de tributación; responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público para la provisión de bienes y servicios públicos; rezagos en la calidad de su hacienda y, finalmente, una notable dependencia política y financiera respecto del gobierno federal (Ayala, 2003: 205).

En los años ochenta el modelo dio muestras de agotamiento,[2] de tal forma que a partir de 1982, se pone en marcha una serie de acciones en el plano político y económico para dar entrada al proceso de reforma del Estado, primeramente fue evidente la tendencia a la "democratización" de la vida nacional mediante modificaciones a las reglas de competencia electoral (Reyes, 1992).

Posteriormente, en materia económica, se registran ajustes tendientes al adelgazamiento del sector gubernamental con el objetivo de eficientar las funciones del Estado, además de buscar una disciplina fiscal a través de la reducción del gasto público, principalmente hacia los sectores sociales; privatización de empresas paraestatales y desde luego la apertura comercial.

Ante estos cambios, aparece la tendencia a la descentralización[3] de funciones, donde la participación de los gobiernos locales es de suma importancia, ya que pone sobre relieve, el nuevo rol que desempeñan los gobiernos municipales como agentes locales, que tienen que ver en mayor medida con la atención de los grupos más vulnerables así como de la atención de la pobreza que se vive en sus territorios.

En este sentido el presente documento tiende a identificar las experiencias que se han registrado en municipios del sur de Tamaulipas en materia de desarrollo social para la atención de aquellos grupos considerados como vulnerables. Se divide en tres partes: en la primera se presenta una síntesis teórica conceptual en torno al proceso de descentralización de funciones y su vínculo con el desarrollo social municipal; en la segunda se presenta un comparativo entre los municipios de Tampico y Ciudad Madero, al sur del estado de Tamaulipas, respecto a su Plan Municipal de Desarrollo y sus áreas dedicadas al desarrollo social; en la tercera parte se presentan las evidencias y resultados de la investigación realizada en el municipio de Tampico, Tamaulipas durante los años 2008 y 2009.

[2] De acuerdo con De la Madrid (1995: 135), presidente de México durante el periodo (1982-1988) : "la crisis dentro de la cual tomé posesión era entonces la más grave de la historia contemporánea de nuestra nación. El legado que recibí en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo estaba prácticamente paralizado; el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado el 100% y la deuda externa había sumado 85 mil millones de dólares (de la cual una quinta parte estaba contratada a corto plazo) el riesgo de un conflicto social y político no era solo un peligro hipotético".

[3] Según Rondinelli, descentralización es "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, *ii)* delegación, *iii)* devolución, y *iv)* privatización o regulación". Citado en Finot (2001: 34).

La descentralización y el desarrollo social municipal

La descentralización como un proceso aún inacabado y en vías de construcción, contiene implicaciones de diferente índole, entre las que destacan las de los ámbitos político, administrativo, hacendario, económico y social, donde los ayuntamientos, como formas de gobierno en los municipios adquieren una relevancia significativa.

En el plano político, se gravita en torno a dos ejes fundamentales. Por una parte, el que tiene que ver con los fundamentos de índole jurídico bajo el cobijo del concepto *federalismo mexicano* (Greffe y Kennedy, 1998; Martínez y Ziccardi, 2000; Sánchez, 2002; Guillén, 2004), el cual comprende a las entidades federativas y el gobierno federal para todos los asuntos relacionados con el desarrollo de las regiones, excluyendo al gobierno municipal de cualquier tipo de participación activa. Lo anterior ha contribuido a ver en los ayuntamientos como entidades de poco alcance para resolver desde lo local los problemas que más les atañe en sus territorios. Por otra parte, el eje gravitacional del plano político está implícito en lo dispuesto en el Artículo 115 Constitucional, donde los ayuntamientos encuentran un marco regulatorio de sus principales funciones y atribuciones.

En el plano administrativo, el gobierno local ha incorporado nuevos procedimientos así como formas de administrar la función pública, con metodologías que tienden a la modernización mediante el uso de tecnologías en los sistemas de información y control (Cabrero, 2003). Como resultado, algunos ayuntamientos, regularmente aquellos que han incorporado modelos administrativos basados en certificaciones, han atendido con criterios de eficiencia la provisión de algunos servicios públicos, como son: recolección de basura, seguridad pública, obras públicas, panteones, servicios de rastros, entre otros. Aunque en algunos casos, dadas las estructuras internas y externas de los mismos consideradas como débiles, han presentado obstáculos para alcanzar los niveles de eficiencia debido a su dependencia económica de los recursos del gobierno federal (Martínez y Ziccardi, 1988; Ortega, 1994; López, 1999).

Retomando la idea central de la descentralización que es alcanzar la eficacia en los diferentes órdenes de gobierno, en los ayuntamientos esto se pretende lograr a través de optimizar recursos y mantener condiciones financieras saludables (Guillén, 2000). Lo anterior condiciona a la racionalidad en el manejo de los recursos humanos, tecnológicos y financieros, así como la modalidades de provisión de servicios públicos (Finot, 2001).

En el marco de la discusión académica, existen autores que identifican la perspectiva administrativa (Finot, 2001; Jordana, 2002; Cabrero, 2003; Boisier, 2003; 2004) quienes consideran que la descentralización obedece al acto a través del cual el gobierno central transfiere responsabilidades, competencias y capacidades a unidades

políticas sub-nacionales, agencias, autoridades regionales e incluso a organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.

Por otro lado, a través de la implementación de algunos planes y programas, se establecen relaciones intergubernamentales más armónicas y equilibradas (Jordana, 2002), con el propósito de incidir en el diseño de las acciones hacia el desarrollo social en el plano local. En este contexto, la experiencia que hayan acumulado los funcionarios municipales es importante, ya que de ello depende el éxito o fracaso en la eficiencia de los mismos. Esto involucra la capacidad de los gobiernos locales y su experiencia en el manejo de los perfiles profesionales de los servidores públicos, y habilidad en el diseño de planes y programas de atención al bienestar social (Cogco, 2007).

Evidentemente, identificar la capacidad institucional en los espacios locales depende de la profesionalización o incluso politización que pueden tener los funcionarios municipales. Si su procedencia y acceso al servicio público ha sido por su capacidad profesional, o bien, ha derivado de compromisos políticos asumidos con el partido político en la campaña electoral por el gobierno; esto genera una disyuntiva entre la eficiencia como consecuencia de la profesionalización del servicio público, o bien, el pago o recompensa por compromisos contraídos en la campaña política (Ward, 1999).

Cabe señalar la urgencia de reestructurar las formas de gobierno (Ayala, 2003) a fin que los funcionarios locales participen más en el desarrollo de las políticas sociales. Por ello, la descentralización administrativa conlleva a considerar los recursos humanos así como las capacidades institucionales de los gobiernos locales como puntos medulares. Referente a las capacidades institucionales, son importantes las innovaciones tecnológicas y sistemas operativos que los gobiernos implementan al interior de sus administraciones. Aunque es evidente que muchos ayuntamientos ya cuentan con procesos sistematizados, regularmente se ven afectados o funcionan deficientemente, derivado de los cambios de personal que se registran al término de una administración e inicio de otra, cuya práctica es común al no existir el servicio civil de carrera (Cabrero, 2003), como en otras partes del mundo.

Un elemento a considerar en el plano administrativo y financiero, es la situación de la hacienda municipal, debido a la dependencia que registran los ayuntamientos de los recursos del gobierno federal a través de las denominadas *participaciones y aportaciones* públicas (Díaz, 2002), ya que limita su autonomía al recibir fondos que de manera regular vienen etiquetados para el gasto social, principalmente para los sectores de la salud, educación e infraestructura social.

Lo anterior tiende a impactar directamente a las administraciones municipales en la elaboración de planes y programas dirigidos al bienestar social, ya que los ingresos financieros que los ayuntamientos recaudan vía impuestos directos, ponen en duda la capacidad real de respuesta de éstos hacia las necesidades más apremiantes, debido a

la baja recaudación, bajo presupuesto hacia el desarrollo social, así como a la fuerte dependencia que reportan de los recursos federales.

Otro de los factores a reflexionar se deriva del diseño e instrumentación de los diferentes programas sociales que llegan a los municipios dirigidos a los grupos vulnerables, así como al bienestar social. La mayoría de ellos han sido diseñados por el gobierno federal, muchas veces con una óptica fuertemente centralista que distorsiona o limita la verdadera problemática que se libra en el ámbito local.

Como consecuencia de lo anterior, algunas administraciones locales han asumido una actitud pasiva, al quedar a la espera de los beneficios derivados de los programas de atención a la pobreza, diseñados por el gobierno federal, limitando su capacidad real para el diseño de acciones propias de atención del bienestar social, o bien, como lo expresaría un funcionario municipal... "el problema del ayuntamiento es que no se hace política social, se hace política asistencial"... (DDS/T/1), lo anterior muestra que algunos funcionarios están conscientes de las limitaciones y los alcances que tienen de la aplicación de algunas de sus acciones.

En resumen, se puede decir que los municipios experimentan una serie de nuevos compromisos derivados de las reformas que se han implementado al Artículo 115 Constitucional, así como a las reformas al marco jurídico, entre las que destacan la *Ley General de Desarrollo Social* y las modificaciones a la *Ley de Coordinación Fiscal.*

En consecuencia, los ayuntamientos enfrentan a múltiples retos que tienen que ver con el manejo autónomo tanto del gasto público así como en el diseño de planes y programas de desarrollo social. Lo anterior pone en el centro de la investigación la importancia que asumen los gobiernos locales y la capacidad que tienen para el diseño de programas con un carácter social. Por ello a continuación se expondrán algunos elementos relacionados con la prioridad que le dan los gobiernos municipales de Tampico y Ciudad Madero, en el sur del estado de Tamaulipas, a los planes y programas sociales en sus territorios.

El desarrollo social desde lo local: una mirada a los municipios de Ciudad Madero y Tampico, Tamaulipas

Los municipios estudiados fueron Ciudad Madero y Tampico durante los años 2008 y 2009, ambos conforman junto con el municipio de Altamira la denominada zona sur del estado. Para la presente investigación, fueron considerados los que conforman la zona conurbada de Tampico y Ciudad Madero, cuya población es 100% urbana.

El objetivo del presente apartado es describir la zona de estudio a través de algunas cifras oficiales reportadas principalmente en el Índice de Rezago Social, presentado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en julio de 2007.

Asimismo, se analizan las principales líneas de acción que en materia de desarrollo social son enunciadas en sus planes municipales de desarrollo, así como la situación financiera que reportan. Lo anterior permitirá identificar, en primera instancia, la situación de vulnerabilidad de los municipios, sus planes para atenderla, así como sus capacidades financieras de los municipios considerados para el estudio.

La pobreza en los municipios de estudio

Los municipios de Tampico y Ciudad Madero son considerados como entidades de baja marginación según el Consejo Nacional de Población (Conapo) y alto desarrollo humano de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el año 2005; sin embargo, existen algunos rezagos que son importantes resaltar.

Las entidades se encuentran en la zona sur del estado de Tamaulipas. Además de ser conurbados, ambos son urbanos; su economía se encuentra diversificada; sin embargo, sobresalen las actividades industriales derivadas de la petroquímica principalmente en el municipio de Ciudad Madero y las actividades de servicios derivadas del desarrollo portuario en Tampico.

Aunque los municipios reportan una actividad económica importante, los niveles de pobreza que registran son significativos, lo que pone en evidencia algunas consideraciones vinculadas con el nivel y el tipo de empleo que se oferta en la zona. De acuerdo al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), los tipos y características de pobreza, son las presentadas en el cuadro 1.

Los dos municipios registran los tres tipos de pobreza; sin embargo, el más representativo es el de pobreza de patrimonio, lo cual refleja el tipo de empleo mal remunerado de la zona, mismo que no permite cubrir las necesidades patrimoniales de la población; lo anterior se agrava si se considera el crecimiento del empleo informal registrado en ambos municipios por la actual crisis económica, que no garantiza el acceso a los sistemas de seguridad social, principalmente de salud y educación, lo que ha provocado un mayor deterioro en las condiciones laborales y desde luego en las condiciones de vida de la población más vulnerable.

Cuadro 1. Tipos y características de pobreza

Tipo de pobreza	*Características*
Pobreza de patrimonio	Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.
Pobreza de capacidades	Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico para alimentación, salud y educación.
Pobreza alimentaria	Proporción de los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-Cepal.

Fuente: elaboración propia con base en el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Sedesol, 2002.

Cuadro 2. Tipos de pobreza en los municipios de estudio

Municipio	*Población total*	*Pobreza por Ingresos*		
		Pobreza alimentaria	*Pobreza de capacidades*	*Pobreza de patrimonio*
Ciudad Madero	193 045	3.9	7.9	27.3
Tampico	303 924	5.2	10.6	34.6
Promedio		4.6	9.3	30.9

Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Rezago Social, 2005 (Coneval, 2007).

Para reforzar lo anterior, respecto a los ingresos que se registran en la zona, de acuerdo al Índice de Marginación elaborado por el Conapo para el año 2005, 32.59% de la población ocupada en Tampico ganaba menos de dos salarios mínimos y 27.58% en Ciudad Madero vivía en esta situación, lo que muestra que un número considerable de empleos experimentan una precariedad en cuanto al nivel de ingresos. Derivado de lo anterior, es necesario que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) elaboren planes y programas de acción a fin de atender a la población que viven en estas condiciones en los municipios señalados.

Otro de los indicadores, además del relacionado con el ingreso, y que tiene que ver con el bienestar social en la zona, está identificado por la actividad que se registra en el sector educativo, aunque como lo plantean Serrano y Fernández (2005) respecto a que los procesos descentralizadores que han seguido la educación y la salud, han sido diferentes a los que se han registrado en aquellas

acciones para atender a la pobreza en las localidades, ya que en los primeros casos, el carácter sectorial ha propiciado que se trasladen mayores atribuciones a las localidades estatales y municipales en materia de educación y salud, pero no así en cuanto a la atención de la pobreza.

Considerando que la política social como lo plantea Montagut (2000), debe entenderse como aquella acción de gobierno o de política pública de la asistencia, encaminada al desarrollo de los servicios del Estado y de las autoridades locales en cuanto los servicios de salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, ofertados por diferentes tipos de gobiernos. Es en este sentido que las relaciones, tanto de los gobiernos centrales como locales, deben ser concertadas de tal manera que las relaciones intergubernamentales garanticen la provisión de los servicios que atiendan el bienestar social, por ello el centralizar aún más un programa, limita las posibilidades reales de acción de los gobiernos locales para atender a su población asentada en sus territorios.

Al respecto, Serrano y Fernández mencionan que la política social es "la acción del Estado para garantizar la cohesión social, el bienestar y la protección social. Actúa en tres niveles complementarios: *i)* las políticas sectoriales: *ii)* las políticas de desarrollo social y superación de pobrezas que opera con la lógica de programas sociales y *iii)* los programas de asistencia social focalizados (Serrano y Fernández, 2005: 5).

Se considera a las políticas de educación como parte de las políticas sectoriales, estas han registrado, desde los años setenta, reformas con un fuerte énfasis en la eficiencia administrativa y financiera en la prestación de servicios. Lo anterior a través del traspaso de funciones y atribuciones a los estados y municipios cuyos mecanismos para tal fin entre otros, ha sido la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación derivado de las reformas a la *Ley de Coordinación Fiscal* en 1998.

Además, en la *Ley General de Educación* de 1993 se establece que la función social educativa es responsabilidad de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En el Artículo 11 de la referida Ley se señala que... "La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece"[4]... Al respecto es importante indicar el peso y la responsabilidad que tienen los gobiernos locales para ofrecer a sus ciudadanos programas, acciones y proyectos que tengan que ver con el desarrollo

[4] Consultado en el DOF del 15/07/2008, disponible en http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf

del sector educativo en sus entidades. En este sentido, en los municipios sobresalen dos situaciones relacionadas con el sector educativo. En el primer caso, se puede decir que la asistencia es alta, ya que cerca del 3% de la población de entre 6 y 14 años no asiste a la escuela; situación similar se presenta para la población analfabeta, sólo 3% de la población reporta esta situación, lo anterior muestra la cobertura educativa en los municipios, la cual se asocia al número de escuelas así como a la infraestructura para ofrecer este servicio (cuadro 3).

Cuadro 3. La educación en los municipios de estudio

Municipio	*Población total*	*% 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 y más con educación básica incompleta*	*% de hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados*
Ciudad Madero	193 045	2.05	2.52	27.61	15.49
Tampico	303 924	2.45	2.58	30.76	16.56
Promedio		2.25	2.55	29.18	16.02

Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Rezago Social, 2005 (Coneval, 2007).

No obstante, existe un rezago considerable en cuanto a la población de 15 años y más con educación básica incompleta, 27.6% en Ciudad Madero y 30.7% en Tampico, respectivamente. Lo anterior pone en evidencia la necesidad de desarrollar programas para adultos con la finalidad de que grupos poblacionales que aún no concluyen su educación básica lo hagan bien, sea a través de programas de atención en el centros comunitarios en horarios accesibles o con la implementación de programas sabatinos apoyados con instituciones de educación superior. Respecto a los servicios de salud, la situación no es tan alentadora, aunque existen en la entidad instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Hospital Militar y Hospital Regional de Pemex, además de los Centros de Salud administrados por el gobierno del Estado, hay en la zona un considerable grupo de la población que no es derechohabiente a estos servicios. El porcentaje de la población asciende al 27.68% en el municipio de Ciudad

Madero y 31.63% en Tampico, respectivamente. De los grupos poblacionales que no tienen acceso a los servicios de salud, los más vulnerables en la zona son trabajadores informales, migrantes asentados en las zonas de alto riesgo o en predios irregulares, madres solteras y personas de la tercera edad sin ningún tipo de protección social. Una de las alternativas de la población ha sido recurrir a la medicina tradicional a través del uso de infusiones o bien a los consultorios del *Doctor Simi,* así como a los medicamentos que se expenden en estos establecimientos, por considerarlos baratos y accesibles. Lo anterior, pone en riesgo a este segmento de la población debido a que ante las enfermedades de alto riesgo, crónicas degenerativas o bien aquellas que requieran intervenciones quirúrgicas necesarias se encuentran en total indefensión. Otro de los indicadores, que da cuenta del bienestar social, está directamente relacionado con la infraestructura urbana, principalmente de los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica.

Cuadro 4. Infraestructura urbana de los municipios de estudio

Municipio	*Población total*	*% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra*	*% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario*	*% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública*	*% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje*	*% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica*
Ciudad Madero	193 045	3.54	4.85	3.09	3.79	6.47
Tampico	303 924	1.33	3.97	1.62	1.61	3.78

Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Rezago Social, 2005 (Coneval, 2007).

Como se observa, las cifras son considerables, debido a que representan un grupo poblacional que no dispone del acceso a los servicios necesarios para garantizar una vida digna. Por ejemplo, respecto al acceso al servicio de agua potable 3.0% de las viviendas en Ciudad Madero no tiene acceso, en tanto 1.6% de las viviendas de Tampico se encuentra en esta situación. Una de las labores fundamentales de las administraciones locales, ha sido de proveer este bien, debido a los procesos de municipalización de las compañías que se encargan de ofertar dicho servicio, es la de sanear financieramente dichos organismos descentralizados, así como incrementar

su capacidad técnica operativa que garantice el incremento de la cobertura en los servicios que se ofertan.

Por otra parte, aunque el servicio de energía eléctrica es ofertado a través de la Comisión Federal de Electricidad, ésta, como una entidad federal, debe establecer relaciones estrechas con los gobiernos estatales y municipales para atender la demanda del servicio, la coordinación está directamente relacionada con el establecimiento y ampliación de la red principalmente en aquellos predios regulares ante el catastro municipal, lo que llega a complicar las cosas cuando el problema se centra en aquellos terrenos irregulares donde la tenencia de la tierra es uno de los problemas centrales. Al respecto, 6.47% de las viviendas en Ciudad Madero y 3.78% de las viviendas en Tampico no cuenta con energía eléctrica, lo cual para una población del tamaño de los municipios analizados representan cifras significativas.

Otro de los indicadores es si la población tiene acceso o poseen en sus hogares una lavadora o bien un refrigerador, ya que son utensilios asociados a ciertas condiciones de bienestar social en materia de equipamiento domiciliario, al respecto, como se observa en el cuadro 5 en el caso de las lavadoras, en ambos municipios está por arriba del 20% el porcentaje de viviendas que no posee este implemento.

Cuadro 5. Equipamiento domiciliario en los municipios de estudio

Municipio	*Población total*	*% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora*	*% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador*
Ciudad Madero	193 045	21.12	11.11
Tampico	303 924	22.44	9.38

Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Rezago Social, 2005 (Coneval, 2007).

Respecto a las viviendas que no disponen de refrigerador, dicho dato ronda por el 10% en ambos casos, lo cual indica que en materia de conservación de alimentos, es un porcentaje significativo quienes no realizan esta práctica, lo cual afecta las condiciones de vida de la población.

En resumen, como se ha venido manejando a lo largo del presente apartado, los municipios estudiados, aunque son entidades locales con bajo índice de marginación de acuerdo al Conapo y de alto desarrollo humano según datos reportados por el PNUD, existen aún rezagos sociales de consideración, que bien deben ser atendidos, tanto por órganos gubernamentales federales como por los estatales y municipales.

Por otro lado, vista la descentralización como aquel proceso a través del cual se transfieren responsabilidades y atribuciones a otros órdenes de gobierno, es importante considerar la importancia de las relaciones intergubernamentales que se están registrando entre dependencias de los tres niveles de gobierno, a través este mecanismo, los gobiernos atienden sus responsabilidades de manera compartida.

Se debe considerar a la vez, aquellas acciones desarrolladas directamente por el gobierno local (municipal) con la intención de atender a la población que vive con ciertas condiciones de pobreza, en este sentido, se tiene en los territorios un grupo de acciones que llegan directamente a la población detectada por los funcionarios municipales, quienes han diseñado e implementado programas muy específicos que se vienen a sumar a los ofertados por el gobierno estatal como federal.

Plan Municipal de Desarrollo y el desarrollo social en los municipios de Tampico y Ciudad Madero, Tamaulipas

Durante la investigación se revisaron los planes municipales de desarrollo (2008-2010) de ambos municipios, con la finalidad de conocer sus principales líneas de acción así como sus prioridades en materia de desarrollo social. Al respecto en el municipio de Tampico, las prioridades registradas se dirigen a: fortalecer el capital social; promover el desarrollo equitativo y a impulsar la formación y promoción de la cultura (cuadro 6).

Es notorio que las líneas de acción privilegian acciones de mediano y largo plazo, que pueden llevar más de tres años para lograr los objetivos planteados, principalmente en lo referente a la formación de capital social; sin embargo, es evidente que las principales acciones se enfocan en el desarrollo y fortalecimiento de las vías o canales de comunicación comunitaria, pero no se establecen de manera clara el alcance y las implicaciones del capital social.

Cuadro 6. Desarrollo social de Tampico de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo

Municipio	*Objetivos*	*Áreas de acción*
Tampico	Fortalecer el capital social	1.- Llevar a cabo una campaña de comunicación para promover la convivencia a partir del reconocimiento a las diferencias. Impulsar la integración de un reglamento municipal que promueva la convivencia social armónica y prevenga las conductas discriminatorias. 2.- Conformar una agenda de sesiones para el diálogo con redes ciudadanas y consejos consultivos municipales. 3.-Desarrollar y difundir mecanismos de mediación para la resolución de conflictos.
	Promover el desarrollo equitativo	1.- Definir, en conjunto con la sociedad civil y los vecinos, los polígonos prioritarios para una atención integral a lo largo de la presente administración. 2.- Orientar obras y programas sociales hacia las colonias con mayor marginación, promoviendo procesos de desarrollo sostenido y de largo plazo. 3.- Articular la actuación de los programas DIF Municipales para la atención a grupos vulnerables: niños en situación de riesgo, problemas de adicciones, capacidades diferentes, madres solteras y adultos mayores.
	Impulsar la formación y promoción cultural	1.- Promover la lectura en espacio público, dar reconocimiento a la calidad educativa y facilitar el acceso a la educación primaria a la población más necesitada con los programas que para tal efecto el Gobierno Municipal implemente y aprovechando el Programa Oportunidades.

Fuente: elaboración propia en base al Plan Municipal de Desarrollo del Ayuntamiento de Tampico 2008-2010.

Por otro lado, en el segundo objetivo dirigido a fortalecer el desarrollo equitativo, sobresale la identificación de aquellos polígonos territoriales considerados como prioritarios, así como la clasificación de los grupos vulnerables como son niños en situación de riesgo, problemas de adicciones, capacidades diferentes, madres solteras y adultos mayores, a fin de estimular las acciones con el sistema DIF municipal.

Al respecto, aunque no se precisan acciones relacionadas con la búsqueda del desarrollo equitativo, al menos se identifica a la población objetivo y los lugares donde se localizan dentro del municipio. Respecto al punto relacionado con impulsar

la formación y promoción cultural como objetivo, se plantea el promover la lectura y fortalecer la calidad educativa. Llama la atención que se enuncia el aprovechar los beneficios derivados del Programa Oportunidades, que es un programa diseñado e implementado por el gobierno federal para formar capital humano.

Una de las nuevas características que tiene este programa, según las reglas de operación para el año 2007, es que desaparece el Enlace Municipal, que era un funcionario municipal que servía como implementador en el municipio de las acciones derivadas del mismo.

Ahora bien, existen algunos programas implementados por la Dirección de Desarrollo Social de Ayuntamiento, estos son: "Así trabajamos"; "Cine en tu colonia"; "Somos Tampico de fiesta"; y "Día de apoyo a tu economía". Otras acciones diseñadas por el ayuntamiento dirigidas al desarrollo social, son la organización del "carnaval"; las "fiestas de abril", también hay acciones que van hacia otros rubros como el de educación y salud así como a la construcción de la infraestructura básica, estas últimas financiadas con recursos del Ramo 33.

En el caso del ayuntamiento de Ciudad Madero, los programas que se enuncian en el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010, mantienen algunas directrices que son importantes enunciar. En primer nivel, aparece en el referido documento, la elaboración de diagnósticos de la organización social, a fin de priorizar las necesidades.

Los objetivos van desde la creación de un sistema de información con datos estadísticos así como mantener una relación estrecha con los Comités de Participación Ciudadana. Lo anterior da cuenta de que los objetivos establecidos coinciden poco con el programa ya que instalar adecuadamente los Comités no cubre en su totalidad la elaboración de un diagnóstico de la organización social de municipio.

El segundo programa enunciado (cuadro 7), tiende a fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el gobierno municipal, a través de una serie de objetivos como el envío de mensajes personalizados a los integrantes de los Comités para agilizar la comunicación y la gestión de obras.

Las metas se dirigen a la organización de foros de consulta, así como capacitar e implementar talleres que fomenten la creación de capital social en la comunidad.

Referente a los programas tres y cuatro, las acciones tienen que ver con el vínculo entre las capacidades institucionales del municipio y los programas sociales. Al parecer, existe una tendencia a privilegiar las actividades relacionadas con el esparcimiento y el fortalecimiento de la cultura.

Cuadro 7. Desarrollo social de Ciudad Madero de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo

Programa	*Objetivos*	*Meta*
I.- Diagnosticar la organización social del municipio, detectar la problemática coyuntural y priorizarla, documentando el proceso de manera sistemática con la finalidad de brindar una respuesta oportuna.	1.- Crear un sistema de información donde se mantendrán actualizados los datos estadísticos e históricos que fortalezcan la programación efectuada y en su caso modificar las metas. 2.- Mantener una relación estrecha y permanente con los Comités de Participación Ciudadana, implementando una estrategia de comunicación efectiva de los logros obtenidos por esta gestión de gobierno.	1.- Instalar adecuadamente los Comités de Participación Ciudadana para que sesionen todos ordinariamente.
II.- Establecer el vínculo entre la ciudadanía y el gobierno Municipal.	1.- Enviar mensajes personalizados a los integrantes de los comités dentro de las licitaciones de obra pública que impacten o beneficien a su colonia y efectuar juntas de trabajo, donde se analice la problemática que se presenta en la gestión social de los comités.	1.- Efectuar foros de consulta y distribuir folletos o trípticos en toda la ciudad, para que la comunidad tenga presente el trabajo y la atención que puede llegar. 2.- Formar y capacitar cívica y socialmente a la ciudadanía, elaborando programas que atiendan y den respuesta a sus necesidades; asimismo, capacitar al recurso humano asociado al proceso. 3.- Implementar Talleres de capacitación enfocados a resolver la problemática social promoviendo la solidaridad y la corresponsabilidad de los vecinos con los grupos vulnerables; y aplicar programas sociales tendientes a mejorar su calidad de vida.

III.- Coadyuvar a que los programas sociales (Por la casa que Queremos, Navidad Digna y Regresemos a Clases) beneficien a la población.	1.- Enlazar todas las áreas de la Administración Municipal con la finalidad de dar respuesta a las solicitudes recibidas o a la problemática detectada. 2.- Capacitar al personal adscritos al área, para tener un conocimiento claro de su alcance y responsabilidad.	1.-Ejecutar y aplicar los programas Sociales "Por la Casa que Queremos", "Navidad Digna" y "Regresemos a Clases", beneficiando a la mayor cantidad de población.
IV.- Motivar y concientizar a la población beneficiada con la obra pública, para que realice su aportación social correspondiente.	1.- Involucrar a la ciudadanía en el óptimo desarrollo y ejecución de la obra pública para recaudar sostenidamente las aportaciones sociales que correspondan a la inversión en obra pública.	1.- Conformar todos los comités comunitarios requeridos de acuerdo al programa de obras aprobado. 2.- Incrementar la recaudación por concepto de aportaciones de obra pública.

Fuente: elaboración propia con base al Plan Municipal de Desarrollo del Ayuntamiento de Ciudad Madero 2008-2010.

Otro de los puntos importantes se refiere a las capacidades recaudadoras que tienen los municipios de estudio, ya que parte considerable de acciones que se implementan en los municipios en materia de desarrollo social son financiados a través de las denominadas *Aportaciones y Participaciones*, que son fondos federales que les llegan a los municipios a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (aportaciones) y de las participaciones petroleras (participaciones).

En el primer caso, las Aportaciones del Ramo 33, se distribuyen a las entidades federativas y municipios a través de la reglamentación señalada en la *Ley de Coordinación Fiscal*, dicho ramo, se compone de ocho fondos, cinco son manejados por el gobierno del Estado y tres por los ayuntamientos.

El segundo caso, son asignaciones presupuestales, o bien fondos federales transferidos a los estados y municipios y éstos pueden ser usados en cualquier función de gobierno, tales recursos provienen de la captación de impuestos que hace la federación en todo el territorio nacional.

Por otra parte, los ingresos que generan los ayuntamientos por su propia cuenta, regularmente provienen del impuesto predial, así como de algunos productos y aprovechamientos. Se puede considerar que para el caso de los municipios de estudio, el nivel de captación es considerablemente alto ya que de acuerdo al cuadro 8 estos

fluctúan arriba del 30% para ambos casos, lo cual es significativo si se considera que la media nacional está muy por debajo de esta cifra.

Cuadro 8. Ingresos de los municipios de estudio

Ingresos municipales	*Tampico, diciembre de 2008 (1)*	*Ciudad Madero, datos del 1 al 31 de marzo de 2009 (2)*
	%	
Recursos propios	36.98	30.2
Participaciones	34.37	42.5
Aportaciones	28.65	27.3
Total	100.00	100.00

Fuente: (1) disponible en http://www.tampico.gob.mx/unidad-informacion-publica-2008-2010/x/X-cuartotrimestre2008.pdf
Fuente: (2) disponible en http://www.ciudadmadero.gob.mx/informacion-publica/inf-pub10.htm

En resumen, se puede decir que la política social implementada en los municipios tiene algunas particularidades a través de las cuales cada entidad local plasma sus intereses y sus capacidades operativas para atender a los grupos más vulnerables en sus territorios.

En materia de atención a los grupos en condiciones de pobreza, existe un cúmulo de acciones diseñadas por el gobierno federal, así como por los gobiernos de las entidades federativas, lo que hace que la atención hacia estos grupos se dé mediante concertadas y coordinadas acciones entre las entidades que participan. Llama la atención el programa Oportunidades, que se ha convertido en un referente a la atención de la pobreza a través de la formación de capital humano, en las reglas de operación para el año 2007 se aprecia la vuelta a un centralismo debido a que desaparecen los enlaces municipales como actores que implementaban algunas acciones en lo local.

Por otra parte, los programas que realiza el gobierno del estado en materia de desarrollo social y de atención a grupos vulnerables se dirigen más a desarrollar acciones a través de los sectores de la educación y la salud; en tanto para la atención de los grupos más vulnerables, considera como básicas las que desarrolla el gobierno federal.

En este sentido, los ayuntamientos en materia de atención a la pobreza, se han quedado a la espera sólo de recibir las acciones que se desprenden de estos programas, o bien han diseñado programas que sólo impactan al fortalecimiento de la cultura local, que aunque no son malas dichas labores, no dejan de tener poco impacto en el cambio de las condiciones de vida de la población.

En otro orden de ideas, se puede decir que el proceso de descentralización de la política social se ha centrado en los sectores de la salud y la educación, al permitirle mayor juego y acción a los gobiernos de los estados, no así en los planes de atención a la pobreza, estos han sido encabezados por el gobierno federal a través de una serie de acciones donde se transfiere poca participación a los gobiernos tanto estatales como municipales.

Por lo tanto, en el siguiente apartado se presentará el análisis de los resultados obtenidos como producto de la exploración y estudio de uno de los programas que más frecuentemente implementa la administración local de Tampico, cuyo nombre es "Un día de apoyo a tu economía", el cual se realiza en la Delegación de la zona norte del municipio durante los sábados de cada 15 días.

El programa consiste en la instalación de carpas o tiendas en la explanada de la Delegación zona norte del municipio a fin de ofertar una serie de productos y servicios a bajo costo que apoyan a la economía de quienes reciben dichos beneficios.

Cabe hacer la aclaración que el proyecto original consistía en analizar de la misma manera un programa diseñado e implementado por el ayuntamiento en el municipio de Ciudad Madero; sin embargo, los funcionarios del mencionado municipio mostraron poco interés al no dar respuestas en ningún momento a las diversas peticiones para la realización de la investigación, caso contrario, al apoyo proporcionado por el ayuntamiento de Tampico, motivo por el cual se tomó la decisión de explorar y evaluar el programa implementado por este último.

Evaluación del programa "Un día de apoyo a tu economía" implementado por el ayuntamiento, en la zona norte del municipio de Tampico, Tamaulipas

Este programa, al igual que otros, forma parte de la batería de acciones que desarrolla el ayuntamiento de Tampico a través de su Dirección de Desarrollo Social. Cabe mencionar que para la atención de la ciudadanía, la administración local ha dispuesto una serie de programas como son: "Así trabajamos"; "Somos Tampico de fiesta"; "Cine en tu colonia" y "Día de apoyo a tu economía".

Estos programas se hacen directamente con recursos del ayuntamiento y van dirigidos principalmente al esparcimiento y el fortalecimiento de la cultura local, además para atender a los grupos más vulnerables del municipio.

La investigación de campo se realizó durante los meses de septiembre a diciembre de 2008. Se tomó una muestra de 380[5] cédulas del programa "Día de apoyo a tu economía" implementado en la Delegación de la zona norte,[6] ya que en su momento era el programa que con mayor frecuencia y constancia se efectuaba en el municipio.

Las encuestas se aplicaron de manera aleatoria a las amas de casa[7] que asistían a demandar alguno de los servicios que se ofertaban en el referido programa. Los cuales son: *1)* venta de abarrotes, frutas, verduras, carnes frías y huevo a bajo costo; *2)* cortes de pelo gratuitos; *3)* clases de manualidades gratuitas; *4)* consultas médicas y medicamento gratuito; *5)* examen de osteoporosis, con un costo de 50 pesos; *6)* dentista gratuito; *7)* examen de la vista gratuito; *8)* anteojos a bajo costo; *9)* reparación de aparatos electrodomésticos; *10)* productos de limpieza a bajo costo; *11)* vacuna antirrábica gratuita; *12)* módulo de atención ciudadana.

El instrumento que se aplicó pretendió evaluar por parte de la población beneficiaria aquellos servicios a los que tuvieron acceso; asimismo la batería de preguntas giraron en torno a tres grandes rubros: el primero de ellos fue el conocer las condiciones socioeconómicas de las familias que reciben los beneficios; en segunda instancia el interés de evaluar los principales servicios que se demandan; y por último, los comentarios y sugerencias que los beneficiarios hacen sobre el programa. Los resultados son los siguientes.

Cerca del 50% de las personas que asisten a demandar algún servicio, son originarias de la zona metropolitana de Tampico, Ciudad Madero y Altamira, aunque sobresale la de Tampico con 40%. En tanto la población de otras entidades federativas sobresale la zona norte del estado de Veracruz (20%) y San Luis Potosí (con 10 por ciento).

[5] De acuerdo a información proporcionada por funcionarios a cargo de la ejecución del programa, el número promedio de personas que acude a solicitar los servicios del programa oscila entre 400 y 450 por jornada.

[6] Cabe hacer mención que por cuestiones administrativas, el ayuntamiento ha dispuesto la división del municipio, para efectos de mejorar la atención y la cobertura a la ciudadanía, por una parte la zona centro y la Delegación de la zona norte, esta última se encuentra a cargo de un delegado, quien goza de autonomía de la Dirección de Desarrollo Social del Ayuntamiento y reporta actividades directamente al presidente municipal.

[7] De acuerdo a los resultados de la prueba piloto, las amas de casa eran las que predominantemente asistían a demandar los servicios ofrecidos en el programa, además se consideró que son las que mayor información podrían proporcionar de su unidad familiar.

Respecto a los años que tienen viviendo los beneficiarios en la zona (norte del municipio), la mayor parte de la gente tiene más de 10 años (84%), lo cual muestra el nivel de cobertura, residencia y arraigo de quienes reciben parte de algún beneficio que se deriva del programa.

El estado civil de las personas que asisten a las jornadas, en su mayoría son casadas (70%); el segundo grupo que le sigue son mujeres viudas (18%) y quienes pertenecen al tercer grupo viven en unión libre (14 por ciento).

El programa tiene una cobertura muy identificada, en un radio alrededor de las colonias donde se ubica la Delegación municipal de la zona norte, las principales colonias de donde proceden los beneficiarios a demandar algún servicio son:

Cuadro 9. Colonias de beneficiarios que demandan algún servicio

Colonia	*% de personas encuestadas*	*Colonia*	*% de personas encuestadas*
Laguna de la Puerta	20.0	Jardines del Champayán	4.7
Nuevo Progreso	11.2	Las Américas	2.9
Tancol	6.5	Del Bosque	2.3
Natividad Garza Leal	5.9	Emilio Portes Gil	2.3
Revolución Verde	5.9		

Fuente: elaboración propia.

El empleo del jefe de familia es una de las variables más importantes que dan muestra del nivel de ingresos de quienes demandan los servicios. Al respecto, la mayoría son empleados, obreros, jornaleros y trabajadores por cuenta propia, y trabajan en el sector terciario de la economía, principalmente locales comerciales (68%); el 43% tiene un tipo de empleo fijo y 30% cuenta con un esquema de contratación eventual.

Dentro de las condiciones laborales que imperan en la zona, sobresale el empleo formal, por lo que la mayoría de las familias tienen acceso a los sistemas formales de salud, principalmente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (52%); sin embargo, otro grupo importante de familias recurre a los servicios ofrecidos a través del Seguro Popular (15%), aunque también existe la presencia de quienes acuden a otros sistemas de salud e incluso a los servicios que son ofertados en las clínicas o consultorios del Dr. Simi.

Se puede observar el tipo de trabajo de quienes viven cercanos a la Delegación municipal como no precario; sin embargo, no garantiza que todas las necesidades

sean cubiertas de manera adecuada, ya que un alto porcentaje (30%) gana entre 351 y 700 pesos a la semana, lo cual indica que el ingreso más representativo se ubica por debajo de los dos salarios mínimos; por otro lado, el 21% gana entre 701 y 1 050 pesos en el mismo periodo.

Hay que señalar que sólo 10% de las familias encuestadas mencionaron tener algun tipo de ingreso complementario, entre los que destacan las pensiones (52%), rentas (23%) y en algunos casos, remesas (6 por ciento).

Además de los ingresos complementarios, otro de los cuestionamientos que inciden en el gasto familiar fue si reciben algún otro tipo de apoyo, bien sea a través de la acción del gobierno o de alguna asociación civil. Al respecto, encontramos que 32% de las familias encuestadas sí reciben otro tipo de apoyo complementario principalmente en especie (85%), a través de las despensas que les proporciona el gobierno del estado.

Otro de los elementos a verificar fue el tipo de participación comunitaria que tienen las personas que reciben algún tipo de beneficio derivado del programa, lo que permitió verificar las capacidades de empoderamiento así como de la madurez que tiene la población respecto a cómo ven las acciones del gobierno municipal. Al respecto, un alto porcentaje de la población (73%), mencionó que no tiene ningún tipo de participación comunitaria, y el restante 27% participa por motivos de tipo político cuya principal filiación es hacia el Partido Revolucionoario Institucional (PRI) y un mínimo porcentaje lo hace en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En general la evaluación que hacen los beneficiarios de los servicios que reciben a través de las jornadas son los siguientes, utilizando una escala de Likert que se constituye de los conceptos: muy bueno, bueno, regular, malo y muy malo, los resultados son los siguientes: clase de manualidades; corte de pelo; consultas médicas; medicamento gratuito; dentista; examen de la vista; vacuna antirrábica, módulo de atención ciudadana; módulo Comapa; módulo ITAVU; asesoría jurídica; adopta un árbol; venta de abarrotes; examen de osteoporosis; anteojos; reparación de aparatos electrodomésticos y productos de limpieza, su evaluación general fue buena.

En resumen, se puede decir que las jornadas que se realizan en la Delegación zona norte de Tampico, derivadas del programa "Un día de apoyo a tu economía" van dirigidas a familias cuya situación económica no es tan precaria, ya que cuentan, en su mayoría, con un empleo formal que les permite tener acceso a los servicios de salud institucional. Por otra parte, los ingresos pueden considerarse suficientes para no vivir en condiciones de pobreza alimentaria, pero sí de capacidades y patrimonial. Por último, existe la presencia de otros beneficios derivados de las acciones que lleva a cabo el gobieno del estado a través de la entrega de despensas. También es importante considerar que por ser un programa cuya operación es realizada durante

cierto tiempo en el mismo lugar, no se lleva información sobre un padrón de beneficiarios, ya que los servicios se ofertan en la explanada de la delegación, son las personas las que llegan al lugar, lo cual hace que el radio de penetración de las acciones del programa sea de algunas colonias a la redonda, dejando fuera de los beneficios a zonas donde el nivel de necesidades pudiera ser mayor así como el impacto del mismo.

Conclusiones

El programa "Un día de apoyo a tu economía" tiene algunas situaciones que merecen ser enunciadas de la siguiente manera:

El programa, por desarrollarse de manera permanente en un mismo lugar, delegación zona norte, tiene un radio de cobertura que cubre ampliamente sólo las colonias cincundantes a donde se realiza. Asimismo, el lugar de procedencia de los principales beneficiarios son en su mayoría de la zona sur del estado, así como de otras entidades, las más representativas son del norte del estado de Veracruz y oriente de San Luis Potosí. Los encuestados manifestaron tener mas de 10 años viviendo en la zona.

Aunque el programa va dirigido al apoyo de la economía de la población más marginada, en el análisis de los datos se puede apreciar que la composición familiar así como de las condiciones de vida de la población, no es la más marginada del municipio o que tenga problemas de tipo económico, ya que la mayoría cuenta con un trabajo e ingresos estables, y por tanto la mayoría de la población está afiliada a algún tipo de sistema de seguridad social en términos de salud así como de educación.

Bajo este contexto, sería importante reconsiderar algunas opciones de lugar donde se pudiera implementar el programa, que se encuentran en la zona norte y cuyas condiciones sean de marginación, como pueden ser las colonias Luis Donaldo Colosio; Acapulquito; Independencia; Miradores de la Presa; Manuel Cavazos Lerma; Tierra Alta; Jardines de Champayan, por citar sólo algunos.

Existen otros tipos de apoyos, principalmente en especie (despensas), que los pobladores de la zona norte del municipio consideran importantes, estas se entregan cada dos meses y proceden del gobierno del estado.

En términos generales, los servicios y productos que se ofertan derivados del programa, son calificados como buenos en su mayoría o bien como muy buenos, y que sí representan un ahorro para quienes hacen uso de alguno de ellos; sin embargo, consideran que no modifican significativamente sus condiciones de vida.

Bibliografía

Aguilar y Pallavichini, "Los desafíos de la descentralización", disponible en http:// www.upd.oas.org/ Decentralization/ministros/webdocs/mexico.pdf; consultada el 11 de marzo del 2005.

Ayala, J. (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, FCE.

Boisier, S. (2003), "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", *Reforma y democracia*, núm. 27, disponible en http://www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf; consultada el 23 de febrero del 2005.

Boisier, S. (2004), "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *Eure*, vol. XXX, núm. 90, pp. 27-40.

Cabrero, E. (2003 b), "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", México, Documento de trabajo núm. 128, CIDE.

Cabrero, E. (2003), "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Porrúa, pp. 155-190.

Cogco, A. R. (2007), "Descentralización, municipio y bienestar social: análisis comparativo entre las zonas conurbadas de Tampico y Monterrey", Universidad Autónoma de Nuevo León, Tesis doctoral.

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (2007), *Índice de rezago social 2005*, México, Coneval.

Consejo Nacional de Población (2005), *Índice de marginación 2005*, México, Conapo.

De la Madrid, Miguel (1995), "La reforma del Estado en México, una perspectiva histórica", disponible en http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1365/10.pdf; consultada el 16 de febrero de 2009.

Díaz, M. (2002), "Federalismo fiscal y asignación de competencias. Una perspectiva teórica", *Economía, sociedad y territorio*, vol. III. núm. 11, pp. 387-407.

Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal (2000), elaborada por el Indesol-INEGI (2001).

Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina, teoría y práctica*, Santiago de Chile, Ilpes-Cepal.

Gobierno Municipal de Ciudad Madero (2008-2010), Plan municipal de Desarrollo, disponible en http://www.ciudad madero.gob.mx/informacion-publica/inf-pub3. htm; consultada el 21 de mayo de 2009.

Gobierno Municipal de Tampico (2008-2010), Plan Municipal de Desarrollo, disponible en http://www.tampico.gob.mx/unidad-informacion-publica-2008-2010/III.htm; consultada el 21 de mayo de 2009.

Greffe, X. y C. Kennedy (1998), *Descentralización e infraestructura local en México, una nueva política pública para el desarrollo*, París, OCDE.

Guillén T. (2004), "Bases para una reforma constitucional en materia municipal", disponible en http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases_reforma_const_mpal.pdf; consultada el 22 de abril del 2005.

Guillén, T. (2000), "La política social y los municipios, una lectura fronteriza del norte de México", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp. 739-750.

Guillén, T. (2003), "Municipio y política social. Experiencias y nuevos paradigmas", en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Porrúa, pp. 289-309.

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, Serie documentos de trabajo I-38 UE/Es.

López, R. E. (1999), "La política social municipal y el desarrollo comunitario", en M. Ribeiro y R. E. López (eds.), *Políticas sociales sectoriales, tendencias actuales*, t. 2, Monterrey, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 45-64.

Martínez, C. y A. Ziccardi (1988), *Política y gestión municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

_____ (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa-UNAM, pp.703-738.

Montagut, T. (2000), *Política social. Una introducción*, México, Ariel Sociología.

Ortega, A. (1982), "Federalismo y programación regional", *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 11, pp. 1194-1197.

Ortega, R. (1994), *Federalismo y municipio. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.

Reyes, J. (1992), "La Reforma del Estado en México", *Perfiles latinoamericanos*, revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 171-194.

Sánchez, A. (2000), *Marginación e ingresos en los municipios de México*, México, Porrúa-IIES-UNAM.

Sánchez, G. (2002), *Evaluación del federalismo fiscal mexicano*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, Ceden.

Secretaría de Desarrollo Social (2002), Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Serrano, C. y I. Fernández (2005), "Descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina", estudio comparativo, diálogo regional de política, BID, red para la reducción de la pobreza y la protección social.

Ward, P. (1999), "De clientelismo a tecnocracia, cambios recientes en la gobernabilidad y política social municipal en México", en M. Ribeiro y E. López (eds.), *Políticas sociales sectoriales, tendencias actuales*, t. 2, México, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 99-139.

Pláticas de salud y transferencias condicionadas en un contexto metropolitano[1]

Oscar Alfonso Martínez Martínez

Resumen

El Oportunidades forma parte de los programas de transferencias condicionadas que se han implementado en América Latina, éstos tienen como finalidad incrementar el capital humano a largo plazo y disminuir la pobreza de ingreso en el presente. Por lo regular se integran de tres componentes, uno de ellos es la salud, donde los beneficiarios tienen que acudir a consultas y platicas, estas últimas buscan mejorar las prácticas de salud de los beneficiarios, la asistencia es obligatoria como parte de las corresponsabilidades, pues en caso de no hacerlo se les puede quitar el programa; en primera instancia éste sería el motivo por el cual acuden, por esa razón, en el artículo analiza después de tres años de inicio, qué es lo que sigue motivando la asistencia, entre los resultados se destaca que la perspectiva va cambiando a tal grado que los beneficios se vuelven el principal motivo de asistencia.

Introducción

En los debates sobre el desarrollo humano se ha considerado que la inversión en capital humano es una de las formas efectivas para combatir la marginación y pobreza, al mismo tiempo que se genera bienestar social. Lo anterior se materializa

[1] El autor agradece al Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, así como al Campo Estratégico de Acción en Pobreza y Exclusión del Sistema Universitario Jesuita por el apoyo recibido para la realización de la investigación.

en lugares como Japón, China, así como Kerala en la India, donde el Estado ha proporcionado una educación básica, asistencia sanitaria de calidad, al mismo tiempo que una apertura económica (Sen, 2000), trayendo como resultado beneficios a niveles macro y microeconómicos, que han redundado en mejoramientos de la calidad de vida.

En la lógica anterior diversos países han establecido políticas sociales que han buscado el incremento del capital humano mediante los programas llamados de transferencias condicionadas (PTC); los cuales tienen grandes similitudes entre sí, como son la entrega de dinero en efectivo a los beneficiarios para que sea utilizada en la mejora alimentaria, a cambio se condiciona a que las familias manden a sus hijos de forma ininterrumpida a la escuela, esto con la finalidad de combatir la deserción y el ausentismo escolar; de igual forma los miembros del hogar tienen que ir a consultas médicas preventivas y pláticas de salud y con ello disminuir enfermedades de tipo degenerativo así como las llamadas de la pobreza (infecciones estomacales, de piel o respiratorias).

Los PTC han sido aplicados en casi todos los países de América latina, uno de los primeros fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) que inició operaciones en 1997 con el objetivo de apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, mediante la de oportunidades de educación, salud y nutrición, con la finalidad de elevar las capacidades de los miembros del hogar, y con ello mejorar los niveles de bienestar así como combatir la pobreza en los contextos de mayor marginación. A partir de 2002, Progresa se transforma en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PrOp) incorporando desde el discurso nuevas acciones en política Social, varias de ellas derivadas de las diversas evaluaciones y resultados, así como por el cambio de partido en el gobierno federal.

El Oportunidades al igual que el Progresa se integra de tres componentes que son: educación, salud y alimentación, los cuales trabajan de manera correlacionada. En cuanto al segundo (salud), opera bajo cuatro acciones estratégicas:

a) Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, con base en las cartillas de salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona.
b) Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia, mediante la entrega de complementos alimenticios, la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en

periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional.

c) Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad, mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la nutrición, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.
d) Reforzar la oferta de servicios de salud en las unidades de salud del primer nivel de atención en las que opera el Programa (Sedesol, 2008: 7).

La estrategia de comunicación educativa que el inciso "C" señala y que es punto central de este trabajo, busca promover "cambios de actitudes y hábitos a favor de la salud, tratando de consolidar una actitud preventiva y de autocuidado, y ofreciendo a la población información accesible que considere sus particularidades, tales como, enfoque de género, no discriminación e interculturalidad" (Sedesol, 2008: 7); dichas acciones se materializan por medio de las pláticas comunitarias de salud, los cuales están dirigidos a los integrantes de 15 años o más y a los becarios de educación media superior, su finalidad es el mejoramiento del bienestar por medio de la prevención de enfermedades a través de pláticas sobre alimentación y cuidado de la salud, contribuyendo de esta forma al incremento del capital humano de las familias.

El programa para asegurar el cumplimiento de esta acción se vale de las transferencias monetarias debido a que estos recursos según Samson (2006: 3) tienen el potencial de generar reducción de pobreza al inyectar recursos al interior de la familia, además permiten el desarrollo del hogar mediante el incremento de la educación, salud, nutrición (capital humano). En el caso concreto de las platicas de salud, son utilizadas como el medio para asegurar la asistencia, el no acudir trae como resultado que el dinero se les deje de pagar e incluso pueden salir del programa.

Aun cuando poco se ha discutido sobre la influencia que realmente tienen las transferencias en el capital humano, el hecho de que se condicionen los recursos puede ser la causa real que los beneficiarios acudan a estas reuniones.

Bajo esta lógica, el presente trabajo tiene como objetivo: *analizar qué causa la asistencia de los beneficiarios a las pláticas de salud en un contexto metropolitano.*

Entender qué motiva la asistencia a las pláticas de salud, representa el punto nodal del presente documento, sobre todo bajo la lógica que se trata de un programa que condiciona los recursos a cambio de asistencia, pero cabe la posibilidad de que puedan cambiar los motivos que originan el acudir o no a dichas reuniones.

La investigación se realizó en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) del estado de Nuevo León (México), la principal justificación de hacerlo en dicho lugar fue que la mayor parte de los estudios que se han realizado sobre el programa

Oportunidades han sido en contextos rurales y semiurbanos, siendo los contextos metropolitanos donde menos evidencias existen.

El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en el primer apartado se muestran los principales argumentos teóricos y empíricos que sustentan el trabajo; en el segundo, se presentan los datos descriptivos sobre la asistencia a las pláticas y los beneficios en materia de salud que se han obtenido, posteriormente se exponen los resultados de un modelo de regresión logística que permitió determinar estadísticamente el grado en que la condicionalidad de las transferencias o el bienestar en términos de salud, es lo que genera la asistencia a las pláticas. Por último, se presentan las conclusiones.

Un vistazo a los aspectos teóricos

La teoría general de capital humano fue sustentada por Gary Becker a finales de los sesentas, explica la importancia de la inversión en los seres humanos como puntos esenciales en la mejoría de sus condiciones sociales y en el desarrollo de los países. Esta teoría sostiene que el capital humano es el conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos (Gleizes, 2000), su finalidad es elevar su productividad la cual se traduce finalmente en ingresos (López, 2004). El hablar sobre capital humano remite comúnmente a la formación tanto en las escuelas como en los trabajos, debido a que la educación es unos de los componentes más importantes de dicha teoría (Schultz, 1993).

A pesar de que la educación es un factor importante en el capital humano no puede considerarse como la única manera de adquirirlo, es muy probable que la decisión de utilizarla como única variable de medición se deba a la accesibilidad de la información a diferencia de otras; sin embargo, de esta forma se limita no sólo el concepto sino la teoría en sí. Desde una visión más amplia el capital humano puede integrarse además por el estado de salud (Schultz, 1993), como sostiene Espino (2001), aparte de la educación y el entrenamiento en el trabajo, es necesario incluir las inversiones realizadas en salud, nutrición y el cuidado que reciben los niños en el hogar durante los primeros años de vida. Lo anterior se justifica porque la salud y la nutrición influye directamente en la productividad de la mano de obra especialmente entre las personas más pobres (Ranis y Stewart, 2002) y en algunos casos esto puede influir más que la educación formal en la productividad, aunque la bibliografía indica lo contrario. Por esta razón la salud y la nutrición desempeñan un papel trascendental; al mejorar las condiciones de ambas se incrementará la esperanza de

vida, impactando en el capital humano al aumentar el periodo de vida activa de los individuos que conllevará un incremento de la rentabilidad (Giménez, 2005).

Bajo esta lógica, los programas de transferencias aparte del componente de educación han centrado su atención en la salud, por medio de consultas preventivas y pláticas de salud. Estas últimas (pláticas de salud) tienen el objetivo de aumentar el conocimiento y mejorar las prácticas de salud en los beneficiarios (De la Torre, 2005), de tal forma que redunde en un mejoramiento constante de la salud de los miembros del hogar. Por tanto el acudir a ellas debe tener impactos sustanciales en salud, por esa razón han encontrado diversos impactos en la salud,[2] como encontraron Skoufias y otros (2000) que los niños como los adultos beneficiarios del programa mejoraron su salud en relación con el grupo de control, sobre todo los niños pues tuvieron una incidencia de enfermedades del 12% menor como resultado de los beneficios del programa, y los adultos registran un decremento del 19% en el número de días enfermos en comparación con el grupo de control. En los hogares beneficiarios tienen 22% menos días en cama, 17% menos en faltas por incapacidad y pueden caminar alrededor de 7% más que aquellos que no son beneficiarios.

En ese mismo aspecto, Gutiérrez y otros (2005) encontraron que hubo una reducción de alrededor de 20% en los días de enfermedad de individuos de cero a cinco años, además señalan que en localidades incorporadas desde 1998 se observó una reducción de 25% en los días de incapacidad para individuos de 16 a 49 años, lo que ellos calcularon que representaba en promedio anual dos días menos de enfermedad en niños de cero a cinco años y cerca de seis días en individuos de 16 a 49 años. Igualmente, en lo que se refiere a los días de incapacidad señalan que hubo un decremento promedio de 1.6 días para los de seis a 15 años y de 1.3 para los de 16 a 49 años.

En lo relacionado a la capacidad para realizar actividades cotidianas existió un mayor número de individuos de 18 a 49 años integrantes de hogares beneficiarios, quienes indicaron poder realizar actividades pesadas con facilidad, en comparación con los de hogares no beneficiarios; de manera más específica en individuos de 18 a 49 años tenían un impacto positivo en la capacidad para realizar actividades moderadas y pesadas (1 y 3% mayor, respectivamente, que en el grupo de comparación), en el grupo de 50 años y más, los incrementos significativos se registraron en actividades básicas (4%) y moderadas (4%) (Gutiérrez y otros 2005). En cuanto a los servicios hospitalarios se encontró que mediante un estudio experimental no se observaron diferencias entre los grupos, si bien hay una tendencia

[2] Cabe aclarar que los resultados en materia de salud que se presentan se debe al efecto conjunto de las pláticas y las consultas preventivas, sin aislar el efecto de cada uno.

a menos hospitalizaciones y menos días de estancia en el grupo de intervención esta no es significativa (Hernández, Hernández y Urquieta, 2006).

Estos resultados se pueden deber a la asistencia constante a las pláticas, pues 88.7% de los beneficiarios no ha faltado nunca, 6.4% ha faltado una vez, 2% dos veces y 1.3% ha faltado cinco veces o más (Colegio Mexiquense, 2006); en las zonas urbanas y rurales la asistencia de las titulares es alta en ambos lugares, en la primera de ellas acuden en promedio a 1.7 pláticas por mes; mientras en el medio rural el promedio es de una (Meneses y otros 2004), lo anterior indica que en las zonas urbanas acuden a un mayor número de secciones, esto puede explicarse principalmente por la facilidad de acceso a los centros de salud. De forma general las titulares se encuentran asistiendo de manera continua de acuerdo a las reglas de operación del programa.

Un punto importante dentro de las pláticas de salud del programa Oportunidades, es que al formar parte de los PTC, los beneficiarios deben cumplir con ciertos compromisos para garantizar la inversión en capital humano especialmente en menores y mujeres gestantes, generalmente en acciones de salud y educación, apoyando el logro de mejores estándares nutricionales y educativos en los sectores más pobres (Pardo, 2003). Las personas a quienes se les otorgan las transferencias deben asumir una cuota de compromisos para acceder al dinero y su permanencia en calidad de beneficiarios. Por tanto los resultados en salud que se han tenido pudieran explicarse en buena medida por la misma condicionalidad de los recursos, claro que esto puede ir cambiando conforme las personas sienten que la asistencia les beneficia, pasando a un segundo término los recursos del programa, como se verá en el siguiente apartado.

Resultados de investigación

las platicas tienen el objetivo de aumentar el conocimiento sobre salud y de mejorar las prácticas actuales de los beneficiarios. Éstas incluyen temas sobre vacunación, cuidado de los niños, métodos de planificación familiar, señales preventivas durante el embarazo, cáncer de mama y cáncer cervicouterino (De la Torre, 2005). Aun cuando el PrOp ha implementado dicha estrategia, esta no es nueva puesto que la Secretaría de Salud así como el IMSS desde hace tiempo desarrollan dicha actividad, además de utilizar materiales didácticos e incluso algunos adaptados a las características y necesidades de la población (Duarte y otros, 2005), por esa razón se encontraron hogares que asistían a pláticas desde antes de la intervención del PrOp.

Las pláticas aun cuando eran ofrecidas antes del PrOp por diversas instituciones, los temas que se cubrían eran pocos, por tanto después de haber intervenido el programa

es de esperarse impactos sustanciales en el número de personas que asisten así como en la salud de los beneficiarios, probablemente como efecto del programa y su corresponsabilidad. Por esa razón a lo largo de este apartado se expondrá lo referente a la asistencia a las pláticas de salud donde se observarán las diferencias entre antes y después del programa; de igual forma se analizarán los resultados en la salud que las beneficiarias señalan, han experimentado los miembros de la familia. Finalmente se discute lo referente al modelo estadístico donde se analiza que impulsa a la gente de un contexto como es el AMM para asistir.

Asistencia a las pláticas de salud

Las pláticas de salud tienen el objetivo de aumentar el conocimiento y mejorar las prácticas de salud en los beneficiarios (De la Torre, 2005), de tal forma que redunde en un mejoramiento constante de la salud de los miembros del hogar. Es importante señalar que las pláticas se han impartido por distintas instituciones desde antes de la intervención del programa, por esa razón al preguntarles a las beneficiarias si ellas o un miembro de la familia había asistido en algún momento a estas reuniones antes de la intervención del PrOp, el 28.9% señaló que había acudido y el porcentaje restante (71.1%) dijo que nadie del hogar había asistido; en relación a qué miembros del hogar que fueron a las pláticas, estos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Asistencia a las pláticas de salud antes de la intervención

Miembro del hogar	*Porcentaje*
Mamá	89.9
Hijos	6.2
Papá	3.1
Abuelos	0.8

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM.[3]

El cuadro 1 muestra que el miembro del hogar que más asistió a la pláticas de salud es la mamá (89.9%), seguido de alguno de los hijos (6.2%), posteriormente en

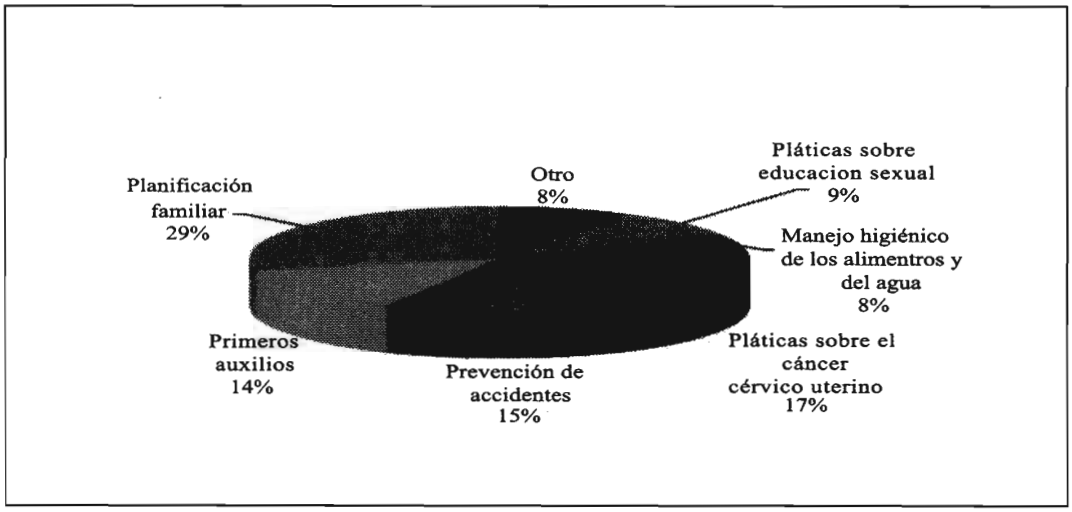
[3] Impacto de las Transferencias del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias del AMM.

menores porcentajes se encuentra el papá (3.1%) y abuelos (0.8%), estos datos señalan que desde antes de la intervención la madre de familia ha sido quien se ha preocupado principalmente por conocer sobre los temas de salud que pueden ayudar a su familia.

En cuanto a la periodicidad de asistencia a las pláticas fue principalmente mensual (63%), seguido de la semestral (8.7%), bimestral (4.7%), trimestral (4.7%), anual (4.7%) y otro tipo de lapso (14.2 por ciento). Quienes asistieron de forma mensual y semestral fueron las madres de familia; estos datos muestran por lo menos un porcentaje (menos del 30%) de los hogares en los que al menos una persona había asistido a pláticas; además pone de manifiesto que antes de la intervención, y por tanto sin las trasferencias, existían personas (aun cuando el porcentaje es bajo) que les interesaba conocer sobre la salud, al mismo tiempo que refleja el trabajo de diversas instituciones como la SSA, IMSS entre otras, que antes de iniciar operaciones del PrOp ya realizaban trabajo en materia de educación para la salud.

En relación al tipo de pláticas a las que asistieron los beneficiarios antes del programa, estas se pueden observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Pláticas a las que asistieron antes de ser beneficiarios



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM.

Los datos de la gráfica muestran que las pláticas de mayor asistencia fueron: planificación familiar (28%), cáncer cérvicouterino (17%), prevención de accidentes (15%), primeros auxilios (14%), manejo higiénico de los alimentos y del agua (8%) así como otras pláticas (9%), las cuales son las más comunes en los centros de salud de la SSA e IMSS. En relación a los motivos que originaron la asistencia se

encontró que 69.1% señaló que fue para conocer más sobre la salud, 26% para prevenir enfermedades, finalmente 4.9% por diversos motivos. Estos resultados muestran que las personas que asistían a las pláticas (madres de familia en su mayoría) lo hacían bajo una perspectiva de saber sobre las enfermedades que pudieran atacar a familia.

Una vez que el PrOp intervino es de esperarse que por el cumplimiento de la corresponsabilidad exista mayor asistencia, de ahí que se haya encontrado un incremento estadísticamente significativo. Ahora 98.1% de los beneficiarios acuden a diferencia del 28.9% antes de la intervención. Las personas que asisten son: la madre de familia 82.1%, hijos 8.8%, papá 5%, abuelos 1.3% y otras personas que viven en el hogar 1por ciento. Como se puede apreciar, es casi la misma tendencia de participación desde antes de la intervención, donde la madre es la que más participa en relación con los otros miembros.

Un aspecto importante es conocer la periodicidad de asistencia, en 90.2% de los casos fue mensual, seguido de 4% bimestral, 5.8% trimestral 0.2%, semestral 0.6%, anual 1.5%, y otro 1.7%, así como los que no han asistido (1.9 por ciento). Estos resultados dan cuenta de que los beneficiarios de los programas acuden en su mayoría en los tiempos que las reglas de operación señalan para el cumplimiento de su corresponsabilidad, esto también es reflejo de que las instituciones de salud encargadas de las pláticas está cumpliendo con impartirlas de forma mensual en cumplimiento de su formalidad como institución.

Conocer qué ha impulsado la asistencia a las pláticas es prioritario pues a través de ello se determina si ha sido por la condicionalidad de las transferencias, lo cual a futuro generará una problemática si les quitan el recurso o las familias salen del programa, o el acudir se explica a otros factores. Los resultados encontrados se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Motivos de la asistencia a las pláticas

Motivos	*Porcentaje*
Para prevenir enfermedades	85.1
Para recibir el dinero del programa Oportunidades	13.2
Otro	1.7

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM.

Los resultados muestran que el motivo principal (85.1%) es la prevención de enfermedades siendo esta el principal motivo de asistencia; 13.2% señaló que fue

por recibir el dinero del PrOp, dicho porcentaje aun cuando no es alto es importante considerarlo para intervenir en esa personas puesto existirá mayor probabilidad de que abandonen las pláticas si dejaran de darles el recurso, esto también es reflejo de que aún no perciben la importancia que tiene la prevención en la salud de la familia, de ahí que sea un área de oportunidad para trabajar por parte de las instituciones encargadas de las pláticas; finalmente 1.7% dijo que fue por motivos diversos.

Los resultados antes de la intervención del programa en apariencia son similares pues en ambos momentos la prevención ha sido el principal factor de asistencia, sin embargo la diferencia sustancial radica en el porcentaje de participación de las personas en ambos periodos.

Los hallazgos encontrados en el porcentaje de personas que están acudiendo a las pláticas en relación con la asistencia antes de la intervención demuestran un incremento importante en la misma, y lo más deseable es que se mantenga dicha tendencia, debido a que se ha encontrado que en las zonas rurales donde el programa tiene más tiempo trabajando, entre mayor es el tiempo que permanecen los individuos en el PrOp mayor es su conocimiento sobre temas de salud (De la Torre, 2005), y por tanto mejores resultados en la salud de los miembros del hogar. De ahí la importancia de mantener e incrementar el porcentaje de asistencia por parte de las instituciones de salud a través de diversas estrategias como son la promoción y calidad de las pláticas, así como sensibilizar sobre la importancia de la educación en materia de salud a las beneficiarias.

En esta sección se ha mostrado lo referente a la asistencia, motivos y tipos de pláticas a las que asistían los beneficiarios antes y después de la intervención del PrOp, donde se han observado además mejoramientos significativos en dichos aspectos a partir de que el programa inició operaciones. A continuación se expondrá lo referente a los beneficios en la salud.

Influencia de las pláticas en la salud

La asistencia a las reuniones de salud debe traer como consecuencia impactos en la salud de los beneficiarios, por esa razón a lo largo de este inciso se abordará dicho aspecto. Las titulares del programa han asistido a diversas pláticas, de estos temas algunos fueron considerados como importantes en el mejoramiento de la salud de la familia, éstos fueron:

Cuadro 3. Pláticas que les han ayudado a mejorar la salud

Nombre de la plática	*Porcentaje*
Cáncer cervicouterino y mamario	20.6
Nutrición	16.9
Planificación familiar	12.8
Manejo higiénico de los alimentos y del agua	12.3
Enfermedades de transmisión sexual	10.6
Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones	7.5
Diabetes mellitus	7.4
Enfermedad diarreica aguda	4.5
Infecciones respiratorias agudas	3.5
Hipertensión arterial	2.0
Embarazo, parto y puerperio	2.0

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM.

Los resultados del cuadro muestran que la plática que fue considerada como la principal que ha ayudado a mejorar la salud es la del "Cáncer cervicouterino y mamario", de tal forma que por medio de ella a las beneficiarias se les ha instruido sobre la autoexploración y la importancia de hacerse los análisis correspondientes, con la finalidad de prevenir una enfermedad como esta. La segunda fue "Nutrición", el contenido de esta puede influir en que las familias mejoren sus hábitos alimenticios y con ello tener dietas más balanceadas.

La siguiente fue "Planificación familiar", esta ha sido comúnmente concurrida por las personas desde antes de la intervención del programa, los resultados al respecto pueden apreciarse con el hecho de que el promedio de hijos de las familias inscritas en el programa Oportunidades es de 2.9%. La cuarta posición corresponde a "Manejo higiénico de los alimentos y del agua", donde la participación obtuvo 12.3%, y considera que conocer sobre dicha temática es importante para la salud, de tal forma que pueden mejorar su salud y explicar un mejoramiento en la misma.

Las otras pláticas consideradas importantes fueron: "Enfermedades de transmisión sexual" (10.6%), "Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones" (7.5%), "Diabetes mellitus" (7.4%), "Enfermedad diarreica aguda" (4.5%), "Infecciones respiratorias agudas" (3.5%), "Hipertensión arterial" (2%) y "Embarazo, parto y puerperio" (2 por ciento). Estos temas también han sido considerados como importantes, porque les ha dado elementos para prevenir y tratar enfermedades o accidentes que

pueden atacar a los miembros del hogar, incidiendo a que las familias se encuentren mejor de salud.

Las pláticas han tenido impactos en la familia ayudándoles a mejorar su salud, como lo señalaron los beneficiarios al preguntarles al respecto: 90.2% dijo que les habían ayudado bastante a los miembros de su hogar, 8.6% poco y 1.2% nada; los resultados muestran que la mayoría considera que ha experimentado cambios importantes en la salud de su familia con las temas vistos. Al preguntarles específicamente en qué aspectos consideran que les ha ayudado, se encontró lo siguiente:

Cuadro 4. Impactos en la salud de la familia por las pláticas

Impacto en la familia	*Sí %*	*No %*
Han conocido sobre diversas enfermedades	95.4	4.6
Han prevenido enfermedades	93.8	6.2
Han enfermado menos	94.7	5.3

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM.

Los datos del cuadro 4 presentan los impactos en la salud debido a las pláticas, los cuales muestra altos porcentajes en cada uno de sus indicadores; en el primero de ellos 95.4% señaló que ha conocido sobre diversas enfermedades que pueden atacar a la familia, este porcentaje es superior al de otras evaluaciones (Meneses y otros, 2004) donde encontraron que 72% tuvieron ese mismo parecer, el resultado encontrado para el AMM muestra que van adquiriendo un nuevo conocimiento sobre salud, y por tanto, cómo cuidar mejor a su familia.

Lo anterior se hace importante porque a través del conocimiento de las enfermedades, se van adquiriendo referentes de las causas que las originan y por tanto cómo prevenirlas, por ello 93.6% señaló que el conocimiento en las pláticas les ha ayudado a prevenir enfermedades, de ahí entonces que la información adquirida durante los temas les ha permitido llevarlos a cabo en la familia, lo que ha resultado en una prevención importante de enfermedades que pudieron haber afectado a los miembros del hogar; estos resultados redundaron que al interior de los hogares se hayan enfermado menos, como lo dijo 94.7% de las personas entrevistadas; dicho resultado muestra que las pláticas de salud tienen un impacto sustancial, debido que al tener más conocimiento sobre cómo prevenir enfermedades ha permitido ponerlos en práctica.

Aun cuando el impacto en salud de las familias se puede derivar del conjunto de las pláticas y consultas preventivas, es importante señalar los siguientes resultados: al preguntarles a las titulares si algún miembro del hogar había estado enfermo en las últimas cuatro semanas, se encontró en términos absolutos que la cantidad de personas que tuvieron alguna enfermedad representa 8.23% del total, lo que significa que el porcentaje restante (91.77%) no lo estuvo, por tanto aun cuando no se tiene la referencia antes de la intervención es evidente un mejoramiento en dicho aspecto.

Los resultados encontrados presentan mejoramientos para el AMM, los cuales son mayores a los encontrados por Escobar y González de la Rocha (2002), cuando les preguntaron a los beneficiarios sobre su estado de salud y estos señalaron que estaban perdiendo una proporción importante de las capacidades productivas debido a enfermedades; presentando además altos índices en las llamadas "enfermedades de la pobreza" (infecciones respiratorias e intestinales y otros problemas derivados de la mala e insuficiente alimentación). En ese aspecto, al cuestionar a los beneficiarios sobre qué tipo de enfermedad habían tenido, se encontró que 35.8% experimentó las llamadas "enfermedades de la pobreza", siendo entre estas las más recurrentes las "infecciones respiratorias" (27.7%), por tanto este tipo de males se hacen presentes también en esta metrópoli, claro que en menor medida.

Los resultados permiten entender porqué 92.3% de las personas se encuentran satisfechas con las pláticas en cuanto a sus resultados, 5.3% regularmente satisfecho, y 2.4% nada satisfechos; de ahí que la asistencia a las mismas podrían explicarse por los resultados en el mejoramiento de la salud que los miembros han percibido. A pesar de que existen personas que no se encuentran satisfechas, la cantidad es menor en relación al estudio de Meneses y otros (2004) donde 30% de los beneficiarios no se encuentran satisfechos por diversas causas como son: el tamaño del lugar, ventilación, la forma en cómo les explican, sólo por mencionar algunos puntos; por tanto existe una mayor satisfacción en el AMM a diferencia de otros contextos urbanos.

Esto explica también, porqué al preguntarles, en caso de que ya no recibieran el dinero del PrOp seguirían asistiendo a las pláticas, se hayan encontrado las siguientes respuestas: "No, sólo asistiríamos al tener una enfermedad (8.4%); "Sí, pero no tan frecuentemente (15.3%) y; "Sí, seguiríamos asistiendo (76.3 por ciento). La mayoría acudiría aun sin el dinero, lo que pone de manifiesto que el conocimiento obtenido durante las mismas ha sido de importancia en la salud de las familias, de tal forma que esta se ha mejorado por medio del conocimiento de prevención de enfermedades. El porcentaje restante (23.7%) corresponde a personas que al dejar de recibir las transferencias (económicas) serían las primeras en dejar las pláticas, de ahí la

importancia de trabajar en ellas en relación a sensibilizarlas sobre la relevancia que estas tienen para las familias.

Modelo estadístico

Una de las características del PrOp es la entrega de dinero en efectivo, dicho recurso se condiciona para que las familias manden a sus hijos a la escuela y los miembros del hogar asistan a pláticas y consultas médicas con la finalidad de prevenir enfermedades. Como señala Pardo (2003), los beneficiarios deben asumir una cuota de compromisos para acceder a los beneficios y su permanencia en calidad de beneficiarios se condiciona al cumplimiento de ciertas acciones dirigidas a elevar el nivel de inversión en capital humano por parte de las familias, a cambio de dicho cumplimiento los hogares reciben una transferencia económica. Por tanto, el dinero que este tipo de programas otorga es una estrategia para generar la expectativa de mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres (Villatoro, 2004) mediante un esquema de condicionalidad.

La condicionalidad en el caso de las pláticas debería ser el motivo que genera la asistencia, sin embargo la perspectiva de los beneficiarios en cuanto a las razones por las cuales acuden pueden ir cambiando conforme pasa el tiempo. Por tal motivo se corrió un modelo de regresión logística donde la variable dependiente fue una *dummy* que contenía los motivos para acudir a las pláticas (0 por la condicionalidad del dinero y 1 para prevención de enfermedades), y las variables independientes fueron el logaritmo de las transferencias recibidas en el último bimestre así como el índice de salud construido por medio del análisis factorial de componentes principales, con los ítems que se describieron en el apartado anterior. Los resultados encontrados se describen a continuación:

Cuadro 5. Variables en la ecuación

	B	*gl*	*Sig.*	*Exp(B)*
Logaritmo de las transferencias bimestrales	.129	1	.777	.879
Índice de salud	.497	1	.000	1.644

Fuente: elaboración propia.
Variable(s) introducida(s) en el modelo: logtrans, Indsalud.

El modelo general de la ecuación fue significativo a .01, esto indica que las variables introducidas en la ecuación de regresión no se deben al azar sino porque la realidad se está comportando de una determinada forma (Hair y otros, 1999), la cual se explica a partir del cuadro anterior.

De manera específica, el pago bimestral de las transferencias no fue significativo pues es mayor a .05, lo anterior indica que esta variable no predice los motivos de la asistencia. En otras palabras, las transferencias no resultaron ser el factor que generará en los beneficiarios la causa de ir, ya sea por la condicionalidad de las mismas o para prevenir enfermedades, dicho resultado se hace importante debido a que finalmente el condicionamiento del programa para recibir el dinero no es la razón de peso para ir a las pláticas, lo cual puede deberse en gran medida a los montos que las familias recibieron, que para el periodo en estudio fue en promedio de 836.10 pesos de forma bimestral.

El índice de salud, resultó significativo, por tanto es una variable que predice a uno de los motivos de asistencia a las pláticas. La ventaja de un modelo de regresión logística es que permite saber hacía qué categoría de la variable *dummy* es hacia donde se encuentra la influencia directa de la variable independiente, dicha direccionalidad se analiza por medio de las β´s, cuando esta es positiva se dirige al 1 y cuando es negativa se dirige a la categoría etiquetada con el valor 0.

Al tener una β= .497, significa que la variable índice de salud tiene un impacto directo con la prevención de enfermedades. En concreto los resultados muestran que entre más perciben mejoramientos en la salud de la familia, el motivo de acudir a las pláticas es por la prevención de enfermedades y no por la condicionalidad de los recursos. El índice de salud es a tal grado importante que su ex (b) es de 1 644, lo que indica el grado de veces en que esta influye en una persona para acudir a las pláticas por lograr la prevención de enfermedades.

Los resultados del modelo permiten señalar que si bien el programa funciona por un proceso de condicionalidad, en donde el acudir a pláticas así como a otras actividades trae como recompensa el que les den el dinero, este patrón tiende a dejarse cuando las personas consideran que los resultados obtenidos en términos de salud en su familia superan los beneficios de índole económico, trayendo como resultado que el motivo que genera el acudir es propiamente la salud.

En términos de los objetivos del programa significa que realmente se están promoviendo "cambios de actitudes y hábitos a favor de la salud, tratando de consolidar una actitud preventiva y de autocuidado, y ofreciendo a la población información accesible que considere sus particularidades" (Sedesol, 2008: 7), de tal forma que los beneficiarios están cambiando sus patrones de salud, hacia un esquema de prevención de enfermedades que ha redundado en mayor bienestar de la familia.

Conclusiones

Los programas de transferencias como el Oportunidades, buscan formar capital humano en las personas con mayores grados de pobreza para que en el futuro salgan de dicha condición por medio de su inserción en la vida laboral. Para lograrlo se valen de tres componentes básicos que forman capacidades en los individuos, uno de ellos es la salud, que se materializa por medio de dos acciones específicas; las consultas preventivas y las pláticas de salud, estas últimas centro del presente trabajo.

La estrategia de comunicación educativa comúnmente llamadas *pláticas de salud*, buscan promover "cambios de actitudes y hábitos a favor de la salud, tratando de consolidar una actitud preventiva y de autocuidado, y ofreciendo a la población información accesible" (Sedesol, 2008: 7), lo anterior se hace prioritario debido a que a través de estas (pláticas) se busca mejorar la salud por medio del autocuidado y prevención.

Cabe aclarar que dicha estrategia no es nueva pues desde años atrás el IMSS y la SSA, han, aplicado acciones de esta naturaleza, como se pudo apreciar en los resultados que se mostraron en el apartado anterior, sin embargo el número de personas que acudían era reducido.

La diferencia se empieza a ver cuando el programa interviene, pues el número de personas que acuden cambia significativamente, lo cual es comprensible en una primera etapa dada la condicionalidad de los recursos. Claro que para el caso del AMM, esto cambió radicalmente después de tres años de funcionamiento del PrOp, donde los hallazgos presentados muestran que las personas tienden acudir a las pláticas por los resultados de salud en la familia generados por la prevención que aprenden en las mismas y no por la condicionalidad que tienen, esto sin duda viene a romper con los paradigmas que los programas de transferencias generan, pues se está viendo que cambia conforme las personas se sienten beneficiadas por los programas y que en un futuro cuando concluyan el ciclo de los mismos, probablemente la gente siga acudiendo debido a la generación de una cultura de prevención.

Metodología utilizada

El hogar es definido por el PrOp como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de un espacio físico, unidos o no por parentesco, quienes comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina (Sedesol, 2005), por esa razón se eligieron como unidad de análisis.

El número de hogares beneficiarios del programa dentro de los 10 municipios que conforman el AMM fue de 15 777 al inicio del ejercicio fiscal de 2006 (información disponible en www.oportunidades.gob.mx); esta cantidad se distribuye en 792 colonias, pero no todas son consideradas urbanas de acuerdo a la estratificación geográfica que realiza el INEGI, sobre todo las ubicadas en los municipios de Juárez, García y Cadereyta. Estas últimas se descartaron pues el estudio es para contextos urbanos; quedando después de esta depuración 12 592, que representa el universo sobre el cual se calculó la muestra.

Selección de colonias

En esta etapa se seleccionó el primer tipo de conglomerado que serían las colonias, utilizando para ello una corrida de números aleatorios, obteniéndose los siguientes resultados.

Cuadro 6. Municipios y colonias seleccionadas

Colonia	*Municipio*
Prados de Santa Rosa	Apodaca
Fernando Amilpa	General Escobedo
Valle del Sol	Guadalupe
Monte Kristal	Juárez
La alianza San Gabriel	Monterrey
Paseo de Nogalar	San Nicolás de los Garza

Fuente: elaboración propia.

Las colonias seleccionadas se localizan en seis municipios distintos del AMM, permitiendo una mayor heterogeneidad de todo el contexto en estudio y una mejor representatividad de los datos.

Tamaño de muestra

Una vez determinadas las colonias donde se realizaría el levantamiento, se calculó el tamaño de la muestra "n", mediante la siguiente fórmula *no = Z^2pq/E^2*, donde la confiabilidad fue del 96% con un margen de error del 5%, trayendo como resultado

después de la corrección finita una n= 426 hogares. Esta cantidad fue distribuida por una afijación de la muestra mediante un ponderador que representaba la cantidad de beneficiarios en cada contexto.

Bibliografía

Becker, G. (1993), *Human Capital. A Theorical and Empirical Análisis, whith Special Referente to Education*, Estados Unidos, Universidad de Chicago (orig. 1964).

Colegio Mexiquense (2006), "Encuesta de satisfacción de las familias beneficiarias de Oportunidades con la operación del programa 2005", en *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del programa de desarrollo humano Oportunidades a las reglas de operación 2005*, México.

De la Torre (2005), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades*, México, Instituto Nacional de Salud Pública.

Duarte, y otros (2005), "Impacto de *Oportunidades* sobre los conocimientos y prácticas de madres beneficiarias y jóvenes becarios", en *Evaluación externa de impacto del PrOp 2004*, México, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

Escobar, A. y M. González de la Rocha (2002), *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos. Localidades de 2 500 a 50 000 habitantes, 2001*, México, Centro de investigaciones y Estudios superiores de Antropología Social.

Espino, J. (2001), *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Investigaciones Breves, núm. 13.

Giménez, G. (2005), "La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe", *Revista de la Cepal*, núm. 86, pp. 104-122.

Gleizes, J. (2000), "El capital humano", disponible en http://multitudes.samizdat.net/article.php3?id_ article=312; consultada el 22 enero de 2005.

Gutiérrez, y otros (2005), "Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales", en *Evaluación externa de impacto del PrOp 2004*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

Hair, y otros (1999), *Análisis multivariante*, España, Pretince Hall.

Hernández, M., B. Hernández y J. Urquieta (2006), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2006. Salud y educación*, t. I, México, Instituto Nacional de Salud Pública.

López, E., disponible en http://www.revecap.com/viieea/autores/L/78.doc; consultada el 2 de noviembre de 2004.

Meneses, y otros (2004), "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del PrOp a las Reglas de Operación", en *Resultados de la evaluación externa del programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Nacional de Salud Pública.

Pardo, M. (2000), "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en R. Cordera y A. Zicardi (coords.), *Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Porrúa, pp. 459-479.

Ranis, G. y F. Stewart (2002), "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm. 78, pp. 7-24.

Samson, M. (2006), "El caso de las transferencias sociales no condicionadas", Estambul, Turquía, Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.

Schultz, T. (1993), *The Economic Importance of Human Capital in Modernization.* Education Economics, l, (1), pp. 13-16.

Sedesol (2006), *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, reglas de operación para el ejercicio fiscal 2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

Sedesol (2008), *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, reglas de operación para el ejercicio fiscal 2008*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, México, Planeta.

Shultz (2000), "El impacto de Progresa sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación", en *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

Skoufias y otros (2000), *¿Está dando buenos resultados Progresa? Síntesis de la evaluación de impacto*, México, Secretaría de Desarrollo Social-International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Villatoro, P. (2004), *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Derechos sociales, calidad y Seguro Popular, conceptos paralelos: estudio de caso en la Delegación Cuajimalpa del Distrito Federal

Fernanda Vargas Barrera
Oscar Alfonso Martínez Martínez

Resumen

Los sistemas de salud, además de contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población, deben esforzarse por responder de manera adecuada a las expectativas de los usuarios de los servicios, por esta razón se decidió estudiar la calidad de los servicios del Seguro Popular desde la percepción de los usuarios.

En la investigación se entrevistaron a beneficiarias del programa en el Hospital Materno Infantil de la Delegación Cuajimalpa, sobre la calidad de los servicios que reciben y determinar si están o no cumpliendo con los lineamientos a los que el programa se compromete. Para lograrlo, el constructo *calidad* se integró con las siguientes categorías: *a)* Atención médica; *b)* Consultas (respeto al día y hora de la consulta, el cobro de las mismas y la existencia de medicinas); *c)* Infraestructura y médicos; *d)* Satisfacción con el Seguro Popular.

Los resultados de la investigación muestran que existen deficiencias en la calidad del servicio del Seguro Popular, desabasto de medicinas, falta de médicos y enfermeras. Lo anterior ha repercutido directamente en la salud de las familias de tal forma que los patrones de enfermedad siguen estando presentes aun con el programa.

Introducción

El tema de los derechos sociales se ha venido discutiendo desde años atrás pero ha cobrado mayor impulso a partir de que las políticas sociales lo retoman como fundamento de sus acciones. Cuando el concepto en sí mismo es una acción que el Estado tiene como obligación para hacer partícipes a los ciudadanos de los beneficios sociales y de esta forma equilibrar las desigualdades sociales que los modelos económicos han generado. Los derechos sociales según Bobbio (2004) deben realizarse a través del cumplimiento de una serie de acciones tendientes a proporcionar servicios educativos, de salud, de vivienda, de protección al trabajo que los individuos pueden exigirle al Estado como garantía, todo ello con la finalidad de que los seres humanos gocen de los mínimos de bienestar que les permitan su pleno desarrollo.

Con respecto al papel del Estado frente a la garantía de los derechos sociales, este debe ser un actor que promueva y proteja el bienestar económico y social para que los gobernados desarrollen sus facultades de manera individual y colectiva (Bobbio, 2004). El materializar los derechos sociales mencionados, es una de las formas para combatir la pobreza y apoyar el crecimiento de los países en vías de desarrollo (Schultz, 2000). De ahí la importancia que el Estado garantice dichos servicios, pues de esta forma se combate a la pobreza al darle los elementos necesarios a los individuos para que puedan insertarse en el mediano o largo plazo a las actividades económicas.

Uno de los elementos más importantes de los derechos sociales es la salud, debido a que existen evidencias que al garantizan la asistencia sanitaria para todos, pueden conseguirse importantes resultados en cuanto a longevidad y calidad de vida de toda la población (Sen, 2000). De ahí que los gobiernos han legislado al respecto, en el caso de México el Artículo 4º de la Constitución señala que: "toda persona tiene derecho a la protección de la salud", con la finalidad de:

- Lograr el bienestar físico y mental del ciudadano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de su capacidad humana.
- Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos.
- Instituir servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.
- Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud.

A pesar de que la salud es un derecho, el sistema que lo atiende en México se ha destacado por la poca eficiencia a lo largo de los años, según (Rivas, 2002), podríamos caracterizarlo como fragmentado, altamente desigual y con enormes problemas de financiamiento que no han permitido ofrecer el servicio a toda la población. Según la OCDE (2005), México es uno de los principales países que no ha alcanzado una cobertura universal en el otorgamiento de este derecho a la salud. Lo anterior se entiende porque "los porcentajes de población asegurada varían entre 40.8 y 45%" (Banco Mundial, 2004), lo cual indica que alrededor del 55% de la población no está formalmente asegurada, aun cuando es un derecho social y que se relaciona de una forma directa con el bienestar de la población.

Un medio de subsanar los problemas de cobertura de salud, fue impulsar a partir del 2003 la reforma al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) que institucionalizó el Seguro Popular (SP) y entró en vigor a partir del 2004 como una forma de asegurar al sector de la población que no estaba cubierta, en el fondo se buscó dar los primeros pasos hacia la universalidad en materia de salud. En cuanto a los objetivos del SP fueron:

- Fomentar la atención oportuna de la salud.
- Fortalecer el sistema público de salud, superando la brecha entre derechohabientes de la seguridad social y los que no lo son.
- Preservar la salud de las familias aseguradas al programa. Garantizar el acceso a los medicamentos.
- Disminuir el gasto del bolsillo.Reducir el riesgo de empobrecimiento a las familias. Evitar el pago de las cuotas de recuperación que cobran los servicios de salud (Cofrepis, 2005).

Un aspecto fundamental es no solamente cubrir a más personas y cumplir con los objetivos trazados, es indispensable que los servicios ofrecidos sean óptimos, así como el trato a las personas satisfaciendo las necesidades de los beneficiarios. De ahí que un concepto primordial en todo ello es *la calidad*, la cual no tiene que depender de los recursos con los que cuenta una persona ni de la zona geográfica en la que se vive, de tal forma que se trate a las personas de una forma digna.

Según la OMS (1994), "Los pacientes tienen el derecho a una calidad de la atención definida tanto por altos patrones tecnológicos como una relación humana entre el paciente y el proveedor de los servicios de salud". Esto se refiere a que se deben contar con las herramientas necesarias para atender las necesidades del paciente, así como a un trato amable y respetuoso por parte del personal médico. Por esta razón,

el documento tiene como objetivo: evaluar la calidad del servicio del *Seguro Popular* desde la perspectiva de sus beneficiarios.

El trabajo se realizó en el Hospital Materno Infantil de la Delegación Cuajimalpa, debido a dos aspectos, el primero es que ahí se atienden personas beneficiarias del Seguro Popular, lo que facilitó el realizar las entrevistas a profundidad con este grupo de personas; la segunda debido a que la población que atiende principalmente son mujeres embarazadas las cuales representan un grupo vulnerable porque "cerca del 30% de los embarazos terminan en aborto, y aproximadamente 800 mil mujeres latinoamericanas son hospitalizadas debido a hemorragias, infecciones u otras complicaciones" (Leal, 2002). Estas cifras muestran aún más la necesidad de contar con servicios de calidad que garanticen a las mujeres y familiares la mejor atención posible.

El trabajo se encuentra dividido en tres partes, la primera se muestra los principales aspectos teóricos; en la segunda parte se verán los resultados de la investigación; finalmente las conclusiones del trabajo.

Un vistazo a los aspectos teóricos

Los derechos sociales son garantías de libertad e igualdad, esto refleja el papel que tienen en la vida diaria de las personas, si no se garantizan las personas no podrán gozar plenamente su libertad como seres humanos (Calva, 2007). Derechos tales como aquellos a la salud, a la vivienda, a la alimentación y a condiciones dignas de trabajo, los cuales representan una extensión natural de los derechos individuales (Carbonell, 2000).

Durante mucho tiempo los derechos sociales ocuparon un papel secundario dentro de los sistemas jurídicos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, a partir de los años noventa las demandas por los derechos a condiciones dignas de trabajo, salud, seguridad social, alimentación, agua, vivienda, educación y cultura, por mencionar algunos, tomaron fuerza en América Latina (Krennerich y Góngora, 2006).

La realización de los derechos sociales depende de la disponibilidad de recursos financieros, lo que representa una limitación para muchos países, entre ellos, los latinoamericanos. Lo anterior se debe a dos grandes problemas ante el cumplimiento de los derechos sociales, en primer lugar, los derechos sociales se utilizan como una simple promesa política, como un recurso para convencer a la gente y ganar en las elecciones, y un segundo problema son las débiles economías que son incapaces de asegurar el cumplimiento de los derechos sociales (Krennerich y Góngora, 2006).

En cuanto a la evolución de los derechos sociales en México, según Ibarra (2002) ha pasado por la etapa revolucionaria, la fase típicamente corporativista y la del predominio de la focalización. Según este autor, la primera estuvo fincada en la redistribución de la riqueza y en el establecimiento de regulaciones protectoras del trabajo a cargo esencialmente de las empresas privadas.

El Estado sólo por excepción (educación primaria, hospitales) quedaba obligado a comprometer partidas presupuestarias para validar derechos sociales. En los hechos, la idea del desarrollo y las responsabilidades gubernamentales en procurar pleno empleo, como medio de renovar la composición de las elites, suprimir la violencia y favorecer la evolución democrática, toma cuerpo con posterioridad, alrededor de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial.

A lo largo de la Revolución, las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales privilegiadas que beneficien a grupos organizados de trabajadores. En ese proceso se crean instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que tipifican la fase corporativista de la política social (Calva, 2007). Podemos darnos cuenta cómo el surgimiento de las instituciones de los derechos sociales se da a partir de las demandas por parte de los trabajadores como consecuencia de la Revolución, claro que su materialización llevó largos años.

Según Cossío (2001), a finales de la década de los sesenta, más derechos sociales se incorporaron al texto constitucional (derechos de los indígenas, de la familia, de los menores, de la salud, del consumidor, del empleo, sólo por mencionar algunos) implicando en teoría la necesidad de efectuar gastos estatales y desarrollar garantías exigibles judicialmente. En consecuencia, según este autor, la función de incorporarlos a la Constitución, tiene las funciones formales de dar una apariencia de modernidad a la legislación nacional, de sostener de modo precario la vieja ideología revolucionaria y de abrir un campo de desarrollo prioritario cuando se atenúen los apremios fiscales.

En la década de los noventa, el cambio hacia la focalización de la política social en los grupos más necesitados, incorpora nuevos derechos, como los implícitos en Progresa-Oportunidades que de modo indirecto avanzan en satisfacer necesidades microsociales y de legitimidad estatal, pero sin avanzar mayormente en hacerlos derechos plenos de los ciudadanos (Calva, 2007) sino del grupo hacia donde se focaliza el programa. En suma, el desarrollo de los derechos sociales sigue preso de las instituciones sometidas al corporativismo, al presidencialismo hegemónico y a los problemas que genera la focalización.

"Como se ha mencionado en otro momento uno de estos derechos es el concerniente a la salud, el cual incluye desde el discurso el de acceso abierto y libre de discriminación" (Krennerich y Góngora, 2006), garantizando que las personas deberán recibir todos los elementos necesarios para mejorar y conservar su salud en las mejores condiciones posibles sin restricción alguna. Como señalan estos autores, el Estado, al garantizarla debe ejecutar políticas que no discriminen a determinadas personas o grupos sociales en el acceso a la atención médica, sino que el trato sea igual en todas las personas ya que estas tienen el mismo derecho por ser ciudadanos.

Cada país debe elaborar un plan nacional de acción con el objetivo de que cada uno, asegure la atención en salud de su población, así como poner a disposición suficientes instituciones médicas, servicios y programas, sobre todo para grupos en pobreza y marginación, cuya atención médica casi siempre es de mala calidad (Krennerich y Góngora, 2006).

En el caso de México, "El Plan Nacional de Desarrollo establece en materia de salud enmarcadas en el Eje 3 "Igualdad de Oportunidades", se establecen cinco objetivos:

1. Mejorar las condiciones de salud de la población.
2. Brindar servicios de salud eficientes, con calidad y seguridad para el paciente.
3. Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones localizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.
4. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento universal.
5. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano del país (Gobierno de México, 2007).

Además de ampliar la cobertura se consideró importante:

> Articular y organizar a los diferentes esquemas de aseguramiento, así como a los proveedores de servicios de salud para hacer más eficiente al sistema; incrementar la infraestructura en aquellos lugares en los que actualmente sea deficiente; garantizar el suministro de medicamentos y material de curación; dar mayor importancia a políticas de prevención en el sentido más amplio y mejorar la calidad en la prestación de los servicios (Salomón, 2009: 1).

Sin embargo, en México, la inversión en salud es insuficiente para atender todas las necesidades de la población. "El país destina 5.8% de PIB a la salud, en contraste

con países como Chile, Colombia, y Uruguay que, con un nivel de desarrollo similar al de México, dedican 7.2, 9.6 y 10.9% del PIB a la salud, respectivamente. El promedio latinoamericano es de 6.9%" (Gómez y Ortiz, 2004: 585). Uno de los principales problemas que México tiene en la gestión de los recursos en materia de salud, es que buena parte de ellos son privados, a diferencia de todos los países desarrollados que financian el sector salud con recursos predominantemente públicos, con excepción de Estados Unidos.

Todo esto da como resultado la desigualdad en los servicios de salud ya que "rompe con la solidaridad financiera y con un principio básico de justicia de salud que señala que los individuos deben aportar de acuerdo con su capacidad de pago y recibir servicios en función de sus necesidades de salud" (Gómez y Ortiz, 2004: 585). Es decir, el gasto de bolsillo rompe esta regla al obligar a las personas a aportar según sus necesidades (el más enfermo paga más) y recibir servicios según su capacidad de pago. Como consecuencia, se calcula que anualmente más de tres millones de familias mexicanas incurren en gastos catastróficos o empobrecedores por motivos de salud.[1]

Para hacer frente a los gastos catastróficos que las familias realizan se creó el Seguro Popular, cuyos objetivos son:

- Brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de la opción de aseguramiento público en materia de salud.
- Crear una cultura de prepago en los beneficiarios del SPS.
- Disminuir el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos de salud (Salomón, 2009).

> El gasto que el Estado realiza por el SP, como señala este último autor se solventa con un esquema de financiamiento público conformado por una cuota social proveniente de las aportaciones de la federación y de los estados, así como una cuota familiar, la cual se determina por una evaluación socioeconómica a las familias (Salomón, 2009: 1).

Dependiendo las posibilidades de pago de las personas es como se determina cuál será la cuota de inscripción al Seguro Popular o en algunos de los casos, sea gratuito. Con respecto a los derechos que se les garantizan a los beneficiarios

[1] Gómez y Ortiz (2004), los definen como aquellos gastos en salud superiores al 30% de la capacidad de pago, que a su vez se define como el ingreso familiar disponible una vez descontado el gasto dedicado a la alimentación.

del servicio, a continuación se presentan algunos que serán analizados más adelante:

1. Recibir la atención médica que requieran.
2. Acceso igualitario a la atención.
3. Ser tratados con dignidad, respeto y recibir atención de calidad.
4. Recibir la Cartilla Nacional de Salud que les corresponda, de acuerdo con su edad y sexo.
5. Recibir los medicamentos necesarios y que correspondan a los servicios de salud.
6. Contar con información precisa, clara, oportuna y veraz, así como la orientación necesaria sobre la atención de su salud y acerca de los riesgos y alternativas respecto a los procedimientos diagnósticos, terapéuticos y quirúrgicos que se le indiquen o apliquen.
7. Contar con su expediente clínico.
8. Recibir atención médica en urgencias.
9. No cubrir cuotas de recuperación específicas por cada servicio que reciban.

Según la OMS (1994), los pacientes tienen derecho a que se les proporcione calidad en la atención médica, definida tanto por altos patrones tecnológicos como por una relación humana entre el paciente y el proveedor de los servicios de salud. El hablar entonces sobre la calidad de los servicios en un programa como el SP es complejo debido a que la infraestructura y atención poco o nada se benefician de la economía a escala y más aún por que el mejoramiento de las instalaciones influye en la gestión de los directivos y población, así como de la disponibilidad de recursos a nivel federal y estatal, para ser invertidos en el mejoramiento de las clínicas y capacitación del personal. Por tanto, aun cuando existan buenas voluntades, son varios los aspectos a tomar en cuenta, de ahí que en el siguiente apartado se analicen los resultados obtenidos en términos de calidad de los servicios.

Resultados de investigación

En esta investigación se entrevistó a beneficiarios del Seguro Popular, sobre la calidad de los servicios con la finalidad de determinar si están o no cumpliendo con los lineamientos que el programa se compromete. Para lograrlo el constructo se integró de las siguientes categorías:

Atención Médica

La cual se refiere a la forma en cómo el personal médico (enfermeras, doctores y demás personal) los trataban, los auscultaban, les explicaba de las enfermedades y si les generaba confianza. Las evidencias sobre el primer indicador se pueden leer a continuación:

La doctora parece un ángel es bien linda cada... mi hija iba cada mes a cita y le decía: si te sientes mal o cualquier problema tú puedes venir a cualquier hora (E1).

Otra entrevistada afirmaba constantemente que la doctora era muy paciente y que le explicaba con detalle la enfermedad de su hija: *La doctora en sí es muy buena, tanto con ella como conmigo... Es muy paciente le explica, le tiene paciencia, todo, es una buena doctora* (E5). Otro más señaló: *Respetuosos sí, en ese aspecto no me quejo* (E8).

Sin embargo, una entrevistada mencionó que al querer informarse acerca de su enfermedad, el médico no tuvo la accesibilidad necesaria para informarle de una manera clara su estado de salud: *Su primer médico que tuvo ella... este... dijo que tenía un carácter muy cómo le quisiera decir yo, un poquito agresivo... Bueno o sea, para que me entienda como que no era muy comprensivo... unas vecinitas, bueno, pacientes de ahí, les dije ¡ese doctor es bien canijo! Ellas dijeron ¡Ay sí ese tiene un carácter muy feo!* (E2).

Con respecto al trato que recibían por parte de las enfermeras, se les preguntó si eran respetuosas y amables, la mayoría de los entrevistados respondieron que efectivamente el trato era muy bueno: *No, muy respetuosos la verdad* (E2). Otra entrevistada respondió: *Nos han tratado, amablemente, pues a lo que uno va y ¡órale!, si se les pregunta algo... por ejemplo... ¿Dónde queda archivo? No pues allá adelante nos dicen donde, o sea así preguntando, sí pero amablemente* (E3).

Sin embargo, hubieron casos en los cuales se quejaron de su actitud: *¡Eso si le puedo decir con toda seguridad que tienen un carácter horrible!* (E6); otro caso en el cual el entrevistado no estaba de acuerdo con el trato afirmó que: *No, este... cuando hay demasiada gente yo creo que se ponen de malas y sí un poquito se alteran pero... no, nada de lo común ¿no?... pudiera suceder por la demanda de las personas.* Aquí podemos darnos cuenta que la actitud poco cordial de las enfermeras se hace normal, cuando hay demasiadas personas que atender, e incluso los entrevistados lo ven como algo normal debido a la cantidad de gente.

De igual forma se presentó un caso en el cual se quejaban del trato que el personal de administración y de limpieza le daba como se muestra a continuación: *La que da las citas me dijo... ¡deme su credencial de elector! Y que le dijo: No, no la traigo, ¡Ay*

señora y cómo quiere que le dé la cita! Dice, pues es que es mi primera vez y no sabía... tiene un carácter medio feíto... Pero una muchacha que no traía más que su hoja de gratuidad... la regañó y le dijo que para la próxima le trajera su credencial (E3).

Con respecto al personal de limpieza afirmó: *Los de limpieza de repente son medio groseros... Uno viene llegando no, y se pasa uno, y no se da uno cuenta y me dice ¡Señora!, pero te lo dicen de una manera que... te dice ¡Señora por ahí no pase... por allá, por allá! O sea que sí tienen muy mal genio* (E3).

En cuanto a la auscultación por parte del médico, es decir, si el paciente recibió una revisión completa por parte de su médico, los entrevistados afirmaron que la recibieron, como se lee: *Sí Sí, de todo a todo la examinaron, le revisaron, le midieron, le tomaron, o sea todo* (E3). Otra respuesta fue: *Sí te revisan completamente y sí es bueno* [el esposo añade] *Sí, le hacen una especie de ultrasonido para ver cómo viene el bebé y... ya ahí le revisan la presión, si viene con calentura o su estado físico* (E9). En este caso, se cumple con el tercer punto de los Derechos de los Afiliados al Seguro antes planteado en donde se afirma que los pacientes deben recibir atención de calidad.

Con respecto a la explicación que reciben los pacientes en relación a su enfermedad, la mayoría de los entrevistados afirmaron que los médicos les explicaban claramente cuál era su estado y cuáles podrían ser las complicaciones que podrían llegar a tener. Este punto es parte de los derechos que el paciente debe de tener de acuerdo a la carta de derechos y obligaciones.

Una de las entrevistadas nos señaló que cuando le preguntó al médico sobre sus dudas en el proceso de embarazo, le respondió lo siguiente: *Mira, sí te duele la cintura y sí tienes estos síntomas estás en riesgo de aborto, tienes que ir luego luego al médico... O sea nos dijo todo todo... lo referente al embarazo* (E4). Otro caso en donde se está atendiendo al bebé del entrevistado dijo: *Hasta eso... que sí se especifican bien de lo que tiene la bebé, todo lo que le están haciendo y cómo la están atendiendo, qué le están poniendo, hasta eso que sí... informan bien* (E5).

Al preguntarles si los médicos les explicaban con palabras que fueran entendibles se encontró que: *Sí, sí te explican bien lo que sucede... porque hay veces que los doctores hablan de una forma muy complicada,* entonces ¿ha usado palabras fáciles de entender para explicarles de su enfermedad? *Entendibles, sí* (E9). Los beneficiarios señalaron que las explicaciones que les daban los médicos eran con palabras claras que ellos mismos entendían.

Hubo quien afirmó que en el momento que su esposa estaba a punto de dar a luz, nadie le quería dar información acerca de su estado: *No nos daban ningún informe, entonces ya hasta que fui a hablar con la que estaba ahí que era de trabajo social...*

este... le dije que quería saber lo de mi esposa a ver qué había pasado y fue como me dieron informes y ya me dieron informes hasta las 10 y eso porque yo anduve preguntando y me mandaban de aquí para allá y de allá para acá y fue como... ya le hablaron a un doctor y ya salió, salió él y me dijo no pues ya se alivió a las cinco y media de la tarde (E5). Aquí se puede observar el tiempo prolongado para informarles a los familiares acerca del estado de salud del paciente así como la poca coordinación entre las instancias encargadas de ello.

Una parte muy importante dentro de los servicios debe ser la confianza que el paciente le tiene al médico. En este caso se les preguntó si los médicos que los habían atendido les inspiraban confianza y todos los entrevistados afirmaron que sí: *mmm... pus hasta ahorita a mí sí* (E9). Otra entrevistada respondió: *Pues... me parece que sí* (E7). Otra respuesta fue la siguiente: *Pues no, no sé contestarte eso... simplemente la atienden muy bien* (E6). A pesar de que las respuestas fueron positivas en ambos casos así como en las demás entrevistas, se encontró siempre que existía un poco de inseguridad al respecto.

Consultas

La presente categoría se construye de los siguientes aspectos: respeto a la hora de la consulta, el cobro de las mismas y la existencia de medicinas.

En relación a la hora y el día en que fueron programadas las consultas de los pacientes, respondieron lo siguiente: *Hay veces que sí tardan un poco para atenderla* [¿Cómo cuánto tiempo?] *Una hora o media hora más o menos* (E7). En otro caso, la entrevistada afirma que, efectivamente la hacen esperar, pero no pueden exigir porque hay personas antes: *Ahorita llevamos desde las 10 hasta ahorita* [eran la una de la tarde], *pero pues es que hay mucha gente, pero pues no nos vamos a poner de exigentes porque hay mucha gente desde antes* (E2). La entrevistada muestra que, desconoce de que es su derecho el que la atiendan a la hora que la citaron cuando afirma que no se puede poner de exigente. Otra señaló: *La pasan dos horas después, o sea haga de cuenta que llega ahorita, un ejemplo, llega a las 11 y mientras pasan las demás, igual la citan a tal hora ¿no?, igual a las once cinco, once y diez este... las pasan después de dos horas mientras van pasando las demás pacientes* (E5).

En otra entrevista, afirmaron que la paciente iba a dar a luz pero no la atendían por la falta de personal y de espacio para la operación: *No, dice que nada más le dijeron, no pues ya se le rompió la fuente espérenos tantito, y ahí la tuvieron sobre los pasillos en una camilla y ya... yo creo que hasta que desocupó el quirófano o*

sabrán ellos sobre el movimiento de adentro... como me dice el doctor dice, pues es que nosotros somos los doctores y nosotros sabemos lo que hacemos, es lo que... me dijo [entonces, en el pasillo ¿cuánto tiempo mas o menos la tuvieron esperando?] *Qué sería, alrededor de... como alrededor de siete horas más o menos, sí esperando* (E5).

Debido a que tardaron en atenderla después que se le rompió la fuente, el entrevistado afirma que su bebé contrajo una infección al momento de nacer: *Sí, se le complicaron las cosas, supuestamente ellos nos dicen que pudo recibir infección cuando nació, que a lo mejor la mamá tenía infección en las vías urinarias, se le estaba bajando el flujo y se le pudo haber infectado porque se le rompió horas antes la fuente.* Aunque ella mencionaba que pudo haber sido porque tardaron en atenderla.

Otra entrevistada señaló: *Es que tardan mucho, y... la verdad ahorita...* [empieza a llorar] *pues por su culpa de ellos mi bebé está aquí porque me hicieron tardar el parto... y si no fuera por esa tardanza, esos minutos que se tardaron en atenderme... mi parto era cesárea entonces yo no sé qué tanto me tocaban si les decía ¡es cesárea, es cesárea! ¿Para qué me tocan tanto no? No y pus que falta y que falta... lo que faltaba no era nada... por eso mi bebé ahorita está con infección, no lo puedo sacar de aquí, por esa infección... por la tardanza de los doctores* (E8). Llama la atención la respuesta de algunos entrevistados en donde afirman que se tenía que llegar "casi sangrando" al hospital para que fueran atendidos, y en el caso de esta entrevista que la hicieron esperar mucho y debido a eso es que su bebé estaba grave.

Una de las razones por las cuales afirman que no los atienden rápido es debido a la falta de personal en el hospital: *Pues hasta el momento sí ha sido suficiente* [habla acerca de la salud de su hermana], *pero yo creo que sí fuera más amplia* [¿en qué sentido?] *en más atención ¿no?, y... que tengan un poquito más de gente porque sí son demasiados los enfermos y sí hacen falta doctores para que atiendan más rápido* (E9).

Con respecto al cobro de las consultas, todos los entrevistados afirmaron que a ninguno de ellos les habían cobrado por alguna consulta, según el punto 15 de los Derechos de los Afiliados al Seguro Popular afirma el derecho a: *No cubrir cuotas de recuperación por cada servicio que reciban.* Por tanto, sí se cumple este derecho en las personas entrevistadas: *No no, nunca nada* (E1), otra entrevistada responde que a partir de que cuenta con su tarjeta del Seguro Popular no le han cobrado ninguna consulta: *La verdad no, bueno, desde que tengo la tarjeta, no* (E6). De igual forma se les preguntó si habían pagado por inscribirse al Seguro Popular a lo cual todos respondieron que había sido gratuita la inscripción como muestra la siguiente respuesta: *No... no, fue gratis* (E3), otro entrevistado respondió: *Fue gratuito* (E7).

Es de suma importancia que se cuente con los medicamentos necesarios para otorgar un servicio médico de calidad a las personas, según la carta de derechos y obligaciones de los afiliados en el punto cinco, afirma que los beneficiarios deben recibir los medicamentos necesarios y que correspondan a los servicios de salud, por tanto, la falta de los mismo genera detrimentos en la calidad. El no contar parcial o total de estos medicamentos lleva a que los pacientes deban asumir los costos, como en este caso:

¡Nunca hay medicamentos eh! Casi nunca, nosotros lo tenemos que comprar siempre, porque de tres o cuatro medicamentos que te dan en tu receta uno a veces hay o a veces nada, el medicamento es el que está fallando mucho (E5).

Pues... Pues la verdad la vez pasada que a mi hija... tenía una infección vaginal... bueno... dice que es por cambios hormonales... tuvo que comprarse sus óvulos... le salieron en 110 o 107 pesos... los óvulos, los puros óvulos, luego como le sacaron otras cosas... total que ese día se gastó mi yerno... como cuatrocientos veintitantos pesos (E8).

Aunque el Seguro Popular reconoce el derecho del afiliado a poseer los medicamentos necesarios para su salud, en las entrevistas realizadas se observó problemas en dicho aspecto, pues los beneficiarios se quejaron que constantemente la clínica no contaba con los medicamentos recetados.

Previo a las reformas adicionales a la Ley General de Salud (LGS), las cuales entraron en vigor el primero de enero del 2004, la Secretaría de Salud (SSA) no tenía la obligación de ofrecer los medicamentos a sus usuarios, pues esto dependía del compromiso solidario de las entidades federativas con su población, la cual estaba sujeto a las variaciones financieras de las entidades. Con las reformas de ley, las unidades de salud que ofrezcan servicios a la población afiliada al Seguro Popular tienen la obligación de entregar de forma gratuita los medicamentos que se encuentren dentro del catálogo universal de servicios esenciales de salud (Sistema de Protección Social en Salud, 2006).

En las entrevistas pudimos observar que esta obligación que tiene el Seguro Popular de entregar los medicamentos necesarios para el tratamiento, en la mayoría de los casos no ha sido de esa manera: *No, no, solamente que no lo tengan pues si ya uno lo busca, o le dan una fecha... por ejemplo, no hay paracetamol, venga pasado mañana, pero sí... me urge pues tengo que ir a comprarlo* (E2). Otra entrevistada comentó que el propio médico le afirma que desde que comenzó el SP han faltado cada vez más los medicamentos: *Pues... hasta ellos mismos lo dicen que desde que se abrió el Seguro Popular, desde esa fecha ya no hay nada... que hay ocasiones que hay medicamentos y hay ocasiones que no hay... pues hasta ahorita dice ya no vemos nada seguro... llegan a faltar gasas... sí les hacen falta varias cosas* (E7).

Una más nos dijo que el médico que la atiende le había dicho que: *Desde que empezó lo del Seguro Popular es cuando se han terminado los medicamentos... Sí, dice sí hay medicamentos pero se acaban muy rápido, entonces luego tarda dice el doctor* (E8). Como se puede ver el mismo personal del hospital atribuye a que la falta de medicinas es por la misma cantidad de pacientes que ahora se atienden por el SP. Todos estos problemas acerca de los medicamentos se han dado incluso cuando en la página de internet del mismo SP se afirma que se garantiza a la población el poder contar con las medicinas necesarias para el tratamiento de las enfermedades asociadas a los padecimientos, claro que en la realidad dicho argumento esta muy lejos de la realidad.

Infraestructura y médicos

Con respecto al equipo médico, la mayoría de los entrevistados afirman lo siguiente: *Pues yo digo que más camas... Hay muy pocas y son demasiadas mamás las que van a dar a luz* [¿Ha sabido de alguien que lo hayan dejado sin atender porque no hay lugar?] *Pus a veces las regresan, ya hasta que vienen casi sangrando es cuando las atienden* (E6). En este caso se puede observar que algunas personas se quedan sin atender debido a la falta de infraestructura, propiamente de camas. De igual forma señalaron: *Pues, hacen falta más camas, porque luego las retienen muy poco* (E7), lo que esta entrevistada señalaba era que al poco rato de salir de las operaciones las sacaban luego de las camas pues ya había personas esperando el lugar.

Otro aspecto analizado fue la sala de espera, donde las entrevistadas respondieron: *Es muy chica* [¿y las sillas están en buen estado?] *No, están mmm... más o menos, pero sí hacen falta más sillas, más banquitas para que se siente uno porque se ocupan todas y tenemos que estar esperando para que se desocupe una* (E6). Otro de los entrevistados aseguraba que las sillas ya estaban un poco viejas: *No, pues están un poco viejas* (E7). Una más señaló: *Haría falta mobiliario cómodo ¿no? Porque el tiempo de espera es tardado y, sí sí es incómodo* (E9). Estas evidencias muestran los problemas en la sala de espera y la insuficiencia de las sillas así como su condición.

En cuanto a la infraestructura se les preguntó acerca de la limpieza del hospital, algunas personas afirmaban que hacía falta un poco más de aseo: *Más, más aseo un poquito más* (E6). Otra afirmaba que: *Sí, hay veces que sí está un poco sucio el piso... sí* (E7). Sin embargo, otras personas afirmaban que la limpieza de la clínica era adecuada: *Antes de que empiece la consulta ya la señora de limpieza lo hace*

(E2). Otro afirmaba que: *Pues no, bueno más que nada, creo que lo hacen seguido, sí, la limpieza la hacen seguido... sí los baños están limpios* (E5).

Uno de los requisitos importantes que las clínicas deben cumplir, es conservar la higiene del lugar ya que, los hospitales son los espacios con más riesgo de infecciones, por eso la gran importancia que tiene la limpieza, aparte que es un derecho que el afiliado tiene, el ser tratados con dignidad, respeto y recibir una atención de calidad.

Como se ha venido argumentando ha existido una masificación de las personas en el hospital desde que inició el SP, donde una de sus repercusiones es la falta de médicos, en el caso del lugar de estudio se encontró lo siguiente al preguntarles a las beneficiarias sobre los médicos:

Hay veces que ni doctores hay... y llegaban las ocho o nueve de la noche, hacen su cambio de turno y ya de ahí ya nada más se queda un doctor para la madrugada, hasta las siete ocho de la mañana cuando vuelven a hacer su cambio de turno, es cuando ya entran mas doctores hasta las dos... porque ya llevo ocho días yo aquí, y me he dado cuenta de todo eso (E8).

Los datos anteriores muestran un déficit de médicos en el hospital, esto ha originado diversos problemas que van desde tiempos prolongados de espera de los pacientes hasta el hecho que la calidad de la tención se demerite al tener que atender grandes cantidades de pacientes entre pocos médicos.

Satisfacción con el Seguro Popular

El último punto evaluado fue la satisfacción sobre el SP, donde encontramos las siguientes expresiones: *Pues muy bien, atienden muy bien hasta eso* (E6). En otra entrevista señalaron: *Pues en el trato que dan ¿no?... son amables, porque por ejemplo pues las dos veces que mi nuera dio a luz pues fueron buenos* (E2). *Le digo que yo hasta ahorita y ella también* [refiriéndose a otra beneficiarias que iba con ella] *me ha dicho que le gusta mucho como la han atendido* (E3).

Sin embargo, hay quienes afirmaron que no estaban totalmente satisfechos con el servicio: *¡Claro no! Que en archivo como en el laboratorio son pésimos siempre están de cara, siempre te arrebatan las cosas* (E1). La otra entrevistada que no estaba nada satisfecha con el servicio afirma lo siguiente: *Pues no, no me gustan la verdad no* (E7). Aun cuando estas personas no se encontraban satisfechas hasta el momento con el SP, al final de la entrevista señalaron que al menos ahora tienen servicio médico pues antes no contaban con él, claro que esto no es una excusa para no prestarles los servicios de manera eficiente y de calidad.

A lo largo de este apartado se han mostrado las evidencias empíricas del estudio donde se puede ver que la calidad del servicio tiene varias áreas de oportunidad, las cuales deben ser cubiertas ante el incremento de pacientes por el Seguro Popular. Aun cuando el estudio se realizó en una sola clínica del área urbana y en la capital del país lleva a cuestionarse sobre cómo estará la calidad de los servicios en los contextos de pobreza o en aquellos lugares alejados de los principales centros urbanos.

Conclusiones

Los sistemas de salud, además de contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población, deben esforzarse por responder de manera adecuada a las expectativas de los usuarios de los servicios, por esta razón se decidió estudiar la calidad de los servicios desde la percepción de los usuarios, y se llegaron a las siguientes conclusiones.

Con respecto a la atención médica, en general las personas informaron que se les trataba con respeto y amabilidad, sin embargo, aquellos que sí estaban en desacuerdo con el trato, coincidía en que había demasiados pacientes en la clínica y por eso el personal médico los trataba de una forma inadecuada. Un aspecto que llama la atención fue que algunas personas buscaban disculpar la forma de ser de los médicos y enfermeras debido a que había demasiada demanda y lo veían como algo normal.

En cuanto a las consultas, la mayoría de las personas se quejaban de que los hacían esperar mucho, una señora afirmó que la hicieron esperar por siete horas cuando en ese momento se le estaba rompiendo la fuente. Se pudo apreciar que hay ocasiones en que disculpan el que los hagan esperar ya que hay demasiada gente antes que ellos y no se pueden poner de exigentes, es decir, no toman en cuenta que el que los atiendan en el momento es un derecho que ellos tienen, no exigen sus derechos y tienen la idea de que les están haciendo el favor al atenderlos

Con respecto a los medicamentos, es el tema que más preocupa, ya que la mayoría de las personas afirmo que los mandaban a comprar las medicinas ya que no contaban con ellas en el hospital. En una entrevista se dijo que, hasta los propios médicos reconocen que "desde que llegó el Seguro Popular, cada vez los medicamentos hacen más falta". Al observar que existen medicamentos que los afiliados deben comprar, se observa que no se está cumpliendo con uno de los objetivos del programa, el disminuir el empobrecimiento de la gente pagando gastos de salud.Aun cuando en la Ley del sistema de salud afirma que

las personas tienen como derecho el acceso gratuito a los medicamentos necesarios para el mejoramiento de su salud. En cuanto a la satisfacción de los afiliados, los entrevistados en su mayoría señalaron estarlo, aquellos que no lo estuvieron la principal razón fue por el mal trato que les daban en el hospital, de ahí la importancia de que el personal de las clínicas atiendan con respeto y dignidad a los beneficiarios del SP, más aún porque es su derecho.

En relación a la percepción de la Infraestructura de la clínica, se pudo apreciar que las personas mencionan que hace falta más espacio y sobre todo camas, pues existen personas que se han quedado sin atender. Con respecto a la percepción de la sala de espera, la mayoria de la personas afirmaron que deberian de haber más sillas ya que, estan viejas y el tiempo de espera es demasiado. En relación a la limpieza, la mayoria de las personas afirmaron que constantemente se limpiaba la clínica, por tanto no tenian quejas en ese aspecto, sin embargo, una de las personas que se quejaron, afirmaron que a veces las sabanas de las camas no las cambian constantemente y el piso de repente estaba sucio.

Esta investigación ayudó a conocer la calidad de los servicios en el Seguro Popular y se pudieron observar algunas deficiencias en los mismos, por ejemplo, en el cobro de los medicamentos principalmente, cuando es su derecho recibirlos gratuitamente. Destaca también la atención por parte de los médicos, aun que los entrevistados hayan comentado que era muy buena, se pudo percibir que el mal trato que en ocasiones reciben, es visto como "normal", esto se puede relacionar con el desconocimiento de los derechos que los beneficiarios tienen.

Los resultados en términos de calidad que se han presentado guardan una podemos relación directa con el presupuesto destinado a los servicios de salud en México, a diferencia de contextos como los de los países desarrollados donde aparte de que la cobertura es universal, la calidad es homogénea y buena para todos, independientemente del estrato económico o cualquier otro aspecto social, de ahí que sea importante mejorar las condiciones con las que opera el SP y ofrecer con calidad un servicio que es un derecho de los ciudadanos.

Bibliografía

Salomón, B. (2009), "Introducción al plan nacional de desarrollo 2007-20012".

Banco Mundial (2004), "Banco Mundial", *Universal Elath Insurance Coverage in México, In Search of Alternatives*, Región de América Latina y el Caribe.

Bobbio (2004) [2006], "Memoria del coloquio sobre derechos sociales", México.

Calva, José Luis (2007), "Derechos y políticas sociales", José Luis Calva (coord.), Mercedes Barquet Montané, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.

Calva, José Luis (2007), "Derechos y políticas sociales", José Luis Calva (coord.), Mercedes Barquet Montané, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.

Campos, Guillermo (2007), "Política social, educación y salud en México", en Guillermo Campos y Covarrubias, *Una visión multidisciplinaria*, p. 175.

Carbonell, Miguel (2000), "Derechos sociales y derechos de las minorías", en Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez (comps.), 1a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carta de Derechos y Obligaciones de Afiliados al Seguro Popular.

Castro, Cid (1981), *Derechos económicos, sociales y culturales*, AAVV, Murcia, Secretaría de Publicaciones de la Universidad de Murcia.

Cossío, J. R. (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, México, Porrúa.

Gobierno de México (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.*

Gómez, O. y M. Ortiz (2004), "Seguro Popular, siete perspectivas", *Salud pública*, México [online], vol. 46, núm. 6, pp. 585-588, ISSN 0036-3634.

Ibarra (2002) (2007), "Derechos y políticas sociales", José Luis Calva (coord.), Mercedes Barquet Montané, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.

Krennerich, Michael y Manuel Eduardo Góngora (2006), "Los derechos sociales en América Latina, desafíos en justicia, política y economía", Michael Krennerich y Manuel Eduardo Góngora Mera, Alemania, Centro de Derechos Humanos de Nuremberg.

Leal, F. Gustavo (2002), "Cuatro ensayos sobre la calidad clínica de la atención", caso de la salud reproductiva, Gustavo Leal F. y Carolina Martínez S., México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Lagarde, Marcela (2000) (2006), "Memoria del coloquio sobre derechos sociales", México.

Nussbaum, Martha C. (2007), "Las fronteras de la justicia, consideraciones sobre la exclusión", en Martha C. Nussbaum, traducción de Ramón Vilà Vernis y Albino Santos Mosquera, México, Barcelona, Paidós.

OCDE (2005), "Política social, educación y salud en México", en Guillermo Campos y Covarrubias, *Una visión multidisciplinaria.*

OMS (1994) (2002), "Cuatro ensayos sobre la calidad clínica de la atención", caso de la salud reproductiva, Gustavo Leal F. y Carolina Martínez S., México, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.

Ramírez (2000) (2006), "Memoria del coloquio sobre derechos sociales", México.
Schultz, (2000), "El impacto de Progresa sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación", en *Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
Sistema de Protección Social en Salud (2006) (2007), "Sistema de protección social en salud, evaluación de procesos del Seguro Popular de Salud 2006", 1a. ed., México, Secretaría de Salud.
Sistema de Protección Social en Salud (2007), "Sistema de protección social en salud, evaluación de procesos del Seguro Popular de Salud 2006", 1a. ed., México, Secretaría de Salud.
Vela, Vélez Lamberto (2000), "La investigación Cualitativa", Dr. Lamberto Vela Vélez.

Desarrollo urbano

Los planteamientos del desarrollo local y su relación con la industria y los encadenamientos productivos: un análisis de la dinámica manufacturera en la estructura sectorial en las principales ciudades del estado de Tamaulipas, 2004

Jorge Alberto Pérez Cruz
Guadalupe Isabel Ceballos Álvarez
Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Resumen

A continuación se presenta un análisis acerca de los planteamientos del desarrollo local y se contrasta con los del distrito industrial. El objetivo es establecer si la evidencia empírica es consistente con dichos planteamientos, respecto a qué son los encadenamientos productivos, la dimensión de las empresas y el sector industrial, los principales determinantes de la dinámica de crecimiento y desarrollo local. Se evalúan las ciudades que en las últimas dos décadas han tenido un crecimiento significativo en la industria manufacturera en el estado de Tamaulipas; Altamira, Ciudad Madero, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico y Ciudad Victoria. De los resultados obtenidos se aprecia que las ciudades captan en su mayoría una proporción importante del empleo en el estado y en cinco de ellas la industria manufacturera es la más importante; sin embargo, el resultado que se destaca es que mientras mayor es la concentración de la industria, menores son los encadenamientos entre las empresas.

Palabras clave: Desarrollo local, Distrito Industrial e Industria manufacturera.

Introducción

En el análisis del crecimiento y desarrollo económico, los planteamientos del modelo de desarrollo local y del modelo de distrito industrial con fuerte enfoque territorial, constituyen una alternativa al modelo neoliberal de libre mercado en el sentido de que promueven el equilibrio entre la equidad y la eficiencia en el mercado. De esta manera, llegan a representar una estrategia distinta en relación a la forma de organizarse y de participar de los diferentes agentes económicos que interactúan en el proceso productivo y el mercadeo de los bienes y servicios.

En el presente trabajo se presenta un análisis acerca de los planteamientos del desarrollo local y se contrasta con los del distrito industrial. Se analiza cada uno de los factores que intervienen en la explicación del crecimiento y el desarrollo a partir de las potencialidades del territorio. Se destaca el papel que desempeña la industria en la dinámica sectorial de las localidades.

El objetivo del trabajo es establecer si la evidencia empírica es consistente con los planteamientos del desarrollo local y el distrito industrial, respecto a que los encadenamientos productivos, la dimensión de las empresas y el sector industrial son los principales determinantes de la dinámica local. Para tal caso, se evalúan las principales ciudades del estado de Tamaulipas, puesto que es un estado que las últimas dos décadas ha tenido un crecimiento significativo en el sector industrial manufacturero. Las ciudades analizadas son Altamira, Ciudad Madero, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico y Ciudad Victoria.

Para tal caso, se estima la participación del empleo, los encadenamientos productivos y la dimensión de las empresas para cada uno de los sectores de la economía. De los resultados obtenidos, se aprecia que las ciudades captan en su mayoría una proporción importante del total del empleo del estado y, en cinco de ellas, la industria manufacturera constituye el sector más importante; sin embargo, el resultado que se destaca es, que mientras mayor es la concentración de la industria, menores son los encadenamientos entre las empresas. Este resultado no es consistente con los planteamientos del desarrollo local y el distrito industrial.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la primera parte se presenta una breve introducción; en la siguiente se analizan los fundamentos del desarrollo local; posteriormente, se presenta el papel del gobierno central y el local; en la cuarta parte, los planteamientos del distrito industrial y la importancia de los encadenamientos, como un acercamiento al modelo de desarrollo local; la quinta parte, se enfoca sobre la dinámica de la industria manufacturera en la estructura sectorial del estado de Tamaulipas; y, finalmente, las conclusiones del trabajo.

Los fundamentos del desarrollo local

El creciente interés por promover el desarrollo local como una estrategia alternativa de mejora de las condiciones económicas y sociales de los diferentes agentes que interactúan en el territorio, ha ocupado un lugar importante en la agenda de aquellos estudiosos de las teorías del crecimiento económico y del desarrollo.

El modelo de desarrollo local está vinculado a estrategias de política territorial (Sforzi, 2007), sin que el ámbito de acción se limite exclusivamente al municipio (Boisier, 2000; Alburquerque, 2004), ya que bien podrían llegar a ser unidades territoriales subregionales, es decir, aquellas que comparten ciertas características que definen la identidad territorial desde una perspectiva económica, social, cultural y política.

El desarrollo local, al igual que el económico, no sólo busca incentivar el crecimiento económico, el ingreso per cápita y la productividad (Sforzi, 2007), sino que también promueve, como un objetivo de largo plazo, la transformación de la estructura productiva, a través de la coordinación consciente de todos aquellos que intervienen directa o indirectamente en el proceso productivo, tomando en cuenta el conjunto de recursos humanos y naturales propios de cada localidad (Sanchis, 1999).

La base teórica que le da sustento a los planteamientos del desarrollo local se fundamenta en la discusión sobre el equilibrio entre la equidad y la eficiencia de la estructura productiva en cada territorio. En el modelo actual de libre mercado es la eficiencia quien define la ruta de crecimiento y desarrollo de los países, regiones o localidades. Cada empresa que integra el mercado compite por colocar su producto y venderlo a un precio relativamente bajo, esto lleva a las empresas a ser más eficientes estableciendo como estrategia disminuir el costo de producción. Para lograr disminuirlo, las empresas requieren hacer dos cosas: contratar mano de obra barata y aumentar la escala de producción (modelo fordista). En consecuencia, las empresas producen un gran volumen de bienes homogéneos, lo que les permite disminuir su costo y ser competitivos en precio, desplazando del mercado aquellas empresas que no pueden competir con esos niveles de eficiencia. Como resultado, se observa una consecuencia directa que es la concentración de la producción en pocas empresas y regiones, y una indirecta, relacionada a los bajos salarios de los trabajadores. En este contexto, la equidad no opera, ya que se generan desigualdades en el ingreso y en el capital, tanto a nivel local, nacional e internacional.

Se debe señalar que en un modelo con un marcado enfoque de eficiencia, la difusión de la innovación y del conocimiento y la articulación productiva entre las

empresas —las cuales se promueven intensamente en los modelos de aglomeración— no tienen un efecto expansivo en la producción por dos razones. La elaboración de bienes homogéneos hace que la innovación en dichos bienes sea demasiado lenta, en parte porque la demanda es también homogénea. La segunda se refiere al hecho de que todos los procesos de producción de un bien se concentran en una sola empresa, por lo tanto, no requiere comerciar insumos intermedios con alguna otra empresa, lo que implica la inexistencia de los encadenamientos productivos, la difusión del conocimiento y transferencia de tecnología.

Por su parte, el modelo de desarrollo local reconoce la existencia —no tácitamente aunque sí se encuentra implícito— de un equilibrio entre un mercado eficiente y la equidad social, los cuales son normados por las instituciones gubernamentales. Por un lado, la eficiencia se promueve a través de la articulación de las empresas en las cadenas de valor de la producción local mediante la producción de bienes diferenciados, la constante innovación en los bienes producidos localmente —se compite en la mejora de los bienes más que en precio—, aumenta la demanda de trabajo calificado —los salarios que reciben los trabajadores son más altos— y por la transferencia tecnológica y de conocimiento. Por otro lado, la equidad social, desde una perspectiva del ingreso, surge como consecuencia de la mayor interacción de actores involucrados en el proceso de producción-mercadeo. Así pues, las economías se mueven en una trayectoria temporal de crecimiento económico y desarrollo sostenible. De esta forma, en el modelo existen ciudades o regiones creciendo en condiciones de una mayor equidad.

En realidad, el planteamiento de desarrollo local surge como una respuesta a los desequilibrios económicos que experimentan las economías actuales y a los bajos niveles de vida que se alcanzan en países con extrema pobreza. En parte, dichas desigualdades son atribuidas a la excesiva concentración del capital en ciertos territorios que se caracterizan por la localización de grandes industrias concentrando un gran número de actividades en un mismo lugar, y donde gran parte de la producción no se destina al mercado local, además de que los insumos utilizados en el proceso productivo son traídos de otros lados.

Para proponer una estrategia de desarrollo local es necesario fortalecer la institucionalidad pública, así como impulsar la participación de la sociedad civil y empresarial, agrupada en gremios o asociaciones, para generar un ambiente propicio para los negocios y transitar de una visión sectorial a una visión de encadenamientos productivos (Alburquerque, 2004).

Los cinco pilares del desarrollo local

La institucionalidad

La participación del gobierno, tanto central como local, es importante en el desarrollo local ya que contribuye en la asignación eficiente de los recursos en el sistema económico, forma capital humano, construye la infraestructura física pública, la construcción del capital social —son normas que promueven la confianza y la cooperación entre las instituciones, asociaciones y organizaciones (Sanchis, 1999) regula la propiedad intelectual, evita acumulación excesiva del capital, financia proyectos de inversión productivos, promueve la cultura y la competitividad empresarial (Porter, 1998; Alburquerque, 2004).
El papel de las instituciones es fundamental para que el sistema económico local funcione, ya que su actuación afecta la relación de cada uno de los participantes en el mercado. Las buenas prácticas gubernamentales son la esencia del desarrollo local (Sforzi, 2007).

Innovación y transferencia de conocimiento

La competencia entre las empresas en la localidad está definida por la diferenciación de productos, por lo tanto, el papel de la innovación se vuelve fundamental ya que constantemente se realizan mejoras en el producto.

Por otro lado, y no menos importante, la transferencia del conocimiento y del aprendizaje se logra por medio de las relaciones intersectoriales, estableciendo una estrecha relación local proveedor-comprador:

> Las capacidades productivas derivadas de la coordinación de actividades de innovación, transferencia y aprendizaje, y de la implementación de los sistemas de innovaciones regionales, la coordinación de actividades vías las tecnologías de información se vuelve prioritario (Carrillo y Lara, 2004: 652).

En este sentido, el entorno innovador de un sistema productivo se consolida a partir de un ambiente de cooperación entre los diversos agentes económicos. La ventaja competitiva local recae sobre la productividad de los insumos, lo cual requiere una continua innovación. La decisión de localización de las empresas debe ponderase en base a la estructura de los costos de producción y

las ventajas que representa la innovación no sólo sobre los costos de los insumos (Porter, 1998).

Organismos y asociaciones

Resulta esencial la participación de la sociedad civil en la definición de los objetivos sociales, la instrumentación de política, la promoción económica, la distribución de los recursos y, en general, de una adecuada conducción del desarrollo económico local (Sforzi, 2007). La sociedad se siente arraigada a la localidad, ya que comparte cierta afinidad con los miembros que la integran, el apoyo mutuo coexiste, la organización social favorece e intensifica las relaciones personales, con el pleno objetivo de garantizar un ambiente permisible para la convivencia humana donde se priorice la satisfacción de necesidades de la sociedad local (Sanchis, 1999).

A través de este mecanismo cada uno de los participantes en el crecimiento y desarrollo se involucra en la dinámica local, lo que permite la interacción de empleadores, empleados y funcionarios públicos, quienes trabajando conjuntamente buscan identificar las problemáticas y las potencialidades del territorio, así como también proponiendo estrategias que impulsen las mejoras locales. Además, resulta útil para las empresas agruparse ya que pueden publicitar —a través de ferias, congresos, convenciones, entre otros— sus productos así como subcontratar insumos intermedios, los cuales serán utilizados en su proceso productivo.

Encadenamientos productivos

La fortaleza económica de los territorios depende en gran medida de la intensidad en cómo las empresas se encuentran integradas a la dinámica productiva local. Los encadenamientos constituyen una alternativa a las desventajas de la pequeña empresa respecto a la gran empresa, donde esta última se caracteriza por integrar todas las fases de producción en una sola unidad —incluidas a las multinacionales, que independientemente se integren de varias empresas localizadas en diferentes países, continúa concentrando todas las etapas de producción.

Las ventajas territoriales de los encadenamientos productivos en el entorno local surgen entonces de la interacción comercial entre las empresas, las cuales,

en la mayoría de los casos, son informales y están fundamentadas en acuerdo de confianza.

En este sentido, la especialización productiva de las empresas aparece como resultado de la participación de un conjunto de empresas independientes que producen componentes o insumos, los cuales son utilizados por empresas ensambladoras en su proceso productivo para la elaboración de un bien final. Las economías de escala no surgen al interior de las empresas, más bien se generan por la interdependencia de las empresas en la cadena de valor de la producción de un determinado bien. Es decir, es de esperase que la relación de las empresas de productos finales con los productores de insumos intermedios, en una localidad específica, sea estrecha. Para encadenar a las empresas es necesario impulsar la capacidad y la cultura empresarial para organizar el mercado, de tal forma que permita la complementariedad de dicho mercado.

Equidad social

El modelo contiene un fuerte sentido respecto a reducir la población en condiciones de pobreza, aunque no lo manifiesta de forma explícita; se encamina en establecer las condiciones económicas, políticas y sociales en función de un equilibrio entre la eficiencia de las empresas y una mejor distribución del ingreso, para que cada uno de los agentes que participan en la dinámica económica local (en particular los trabajadores que son los más vulnerables a las condiciones cambiantes del entorno) puedan beneficiarse del crecimiento y desarrollo económico.

Así, el objetivo se centra en establecer estrategias de crecimiento económico para mejorar la productividad y la competitividad de la localidad, coadyuvando en la formación de nuevas empresas y en consecuencia, en la generación de empleos bien remunerados (Alburquerque, 2004). Además, este enfoque es congruente con la estrategia de no permitir la acumulación de capital en pocas personas, precisamente para evitar la desigualdad social y, en un sentido más estricto, la desigualdad en el ingreso.

La discusión central en el desarrollo local es precisamente que el progreso de las personas que habitan en un territorio se entrelaza al buen rumbo de la economía caracterizada no por la concentración del capital, más bien por la participación y el compromiso consciente de la sociedad en impulsar estrategias de crecimiento y desarrollo incluyentes para cada uno de los miembros.

La interacción entre el gobierno local y central

Los gobiernos locales, por sí mismos, son incapaces de generar el desarrollo en las ciudades o regiones, principalmente en países en desarrollo. El papel del gobierno central, conjuntamente con el local, debe ser el de establecer mecanismos de diagnóstico para identificar las potencialidades de cada una de las unidades territoriales. Es decir, los diagnósticos pueden servir como indicadores sobre qué tipo de actividades productivas podrían desarrollarse mejor en una ciudad que en otra. El objeto es impulsar la especialización empresarial y la diversificación de productos a través de la creación de redes.

El gobierno central actuará como un agente que provea financiamiento a las ciudades o regiones que lo requieran, mejorando el proceso de gestión y liberación de recursos. El apoyo financiero estará destinado a promover la capacidad y la cultura empresarial, mejorar las condiciones de la red productiva, impulsar la innovación a través de la investigación y la mejora del producto.

Por su parte, el gobierno local podrá identificar los proyectos de desarrollo prioritario, así como supervisar que los recursos se canalicen adecuadamente. El marco institucional estará regido principalmente por el gobierno local quien actuará como el agente regulador de los demás agentes económicos. Un aspecto importante es que se requiere de la colaboración conjunta entre la sociedad civil y los empresarios como agentes que contribuyen y supervisan el desarrollo de la política local.

La prioridad del gobierno central es hacer competitivos a los sectores productivos e integrarlos a la globalización; sin embargo, una excesiva dependencia externa puede generar distorsiones en las economías locales a través de un debilitamiento de los encadenamientos productivos (Alburquerque, 2004).

En el modelo de desarrollo local, es la interacción entre los actores locales los que definen la dinámica económica y el cambio en la estructura productiva de cada territorio marcando así el rumbo de la economía global (Vázquez, 2000). Es decir, son los sistemas productivos los que compiten en el comercio internacional, y no las empresas por sí solas (Helmsing, 1999).

El crecimiento y el nivel de desarrollo de las economías locales depende de la intensidad con la cual se difundan las innovaciones, el conocimiento, la tecnología, la flexibilidad del sistema productivo, de la complejidad y la densidad de los encadenamientos productivos y de la confianza de los actores locales (Vázquez, 2000). Además, dichos factores en conjunto delimitan la capacidad productiva de las localidades (Unger y Chico, 2004).

El énfasis de los encadenamientos productivos en el modelo de distrito industrial: una expresión de desarrollo local

Dos son las principales características que le dan sentido al distrito industrial: la dimensión de las unidades económicas y la articulación sectorial que se deriva del intercambio comercial local de dichas unidades. La coexistencia de un distrito industrial sienta las bases fundamentalmente en el arraigo cultural, donde se comparte el deseo y la conciencia de los agentes económicos que participan en el sistema productivo —constituido por empresas con una escala de producción pequeña y priorizando el trabajo artesanal— para generar condiciones que mejoren la calidad de vida de sus habitantes (Becattini, 2004). En la visión del distrito industrial cualquiera puede ser dueño del capital, incluso aquellos que no cuentan con los recursos económicos para hacerlo, ya que el compromiso de la institucionalidad de fomentar el crecimiento y desarrollo económico local se transfiere a través de apoyos financieros para impulsar proyectos que permitan a los habitantes posicionarse como productores de bienes.

La razón por las que se promueve en el distrito industrial la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) es para evitar que exista una concentración de capital. Sin embargo, esto tiene desventajas desde la perspectiva de las economías de escala al interior de las empresas, ya que al no alcanzar el nivel de escala de eficiencia por el bajo nivel de producción resulta complicado competir con respecto a otras empresas de una dimensión mayor (Olliver, 2007).

En un esfuerzo por analizar conjuntamente al territorio y a las empresas que interactúan en él, a través de los encadenamientos productivos, surgen las economías externas locales, que constituyen la presencia de rendimientos crecientes a escala en la producción agregada de las empresas o industrias.

Es decir, cuando existe una estrecha relación comercial de insumo-producto entre las empresas locales, el hecho de que la dimensión de éstas sea pequeña pasan a un segundo término, debido a que la falta de una escala de eficiencia al interior de las empresas se compensa con la escala creciente de la producción agregada de las empresas que conforman la industria o sector. Entonces, las economías externas ejercen un rol fundamental en el distrito industrial, y de cierto modo justifica que la estructura productiva local esté constituida por pequeñas empresas.

Los encadenamientos productivos constituyen un factor clave en la localización territorial de las empresas (Alburquerque, 2004). Este factor —Marshall (1920) lo

reconoce indirectamente, Weber (1929) lo considera implícito a través de las economías de aglomeración; sin embargo, el concepto es desarrollado por Hirschman (1979)— se subdivide en dos tipos de encadenamientos que pueden surgir a partir de la interacción de las empresas en una determinada localidad. Por un lado, las empresas deciden ubicarse en aquel lugar donde puedan acceder a los insumos necesarios en sus procesos productivos (encadenamientos de los costos); por otro, existen empresas que deciden localizarse en un lugar donde se cree un mercado para sus productos (encadenamientos de la demanda).

El promover las cadenas de valor (encadenamientos) que involucren a las actividades desarrolladas localmente, requiere de estrategias claras y fundamentadas en un análisis de agrupamientos que permitan conformar un mercado en donde las actividades se articulen localmente (Ordóñez, 2005). En este sentido, el papel de las instituciones públicas y las asociaciones es de particular relevancia, como promotoras de una mayor integración del sector productivo con el sector científico-educativo que permita el desarrollo de tecnologías propias, mejora de productos, la capacitación del personal, mejorar los procesos productivos, formación de capital humano; así como también, en proveer la infraestructura física que permita estar comunicado y principalmente comerciar con otros territorios.

Para impulsar la cooperación y coordinación entre los proveedores locales, las tecnologías de la información representan una alternativa viable, ya que permiten que las empresas puedan controlar y administrar la cadena de múltiples proveedores, no necesariamente vinculada al proceso productivo de una sola empresa, más bien vinculando a un conjunto de empresas.

Un factor que no favorece los encadenamientos productivos entre las empresas está asociado a la desigualdad económica y social de la localidad (Helmsing, 1999). Es decir, es difícil observar la cooperación entre empresas cuando éstas son grandes y con enormes posibilidades de competir en relación con las pequeñas, que generalmente cuentan con recursos limitados para hacerlo. En este sentido, la desigualdad entre éstas fragmenta la posibilidad de colaborar ya que la gran empresa no observa incentivos para hacerlo; en este contexto, resulta complicado observar los encadenamientos.

Por otro lado, a diferencia del modelo tradicional de producción fordista, en el distrito industrial se parte del supuesto de que las necesidades de la sociedad son completamente diferentes, y en consecuencia se requiere una mayor diversidad de bienes que se ajusten lo más apegado posible a satisfacer casi de manera personalizada las necesidades de la población. Es así como la competitividad entre las empresas surge a partir de la elaboración de productos diferenciados y no a través de los precios (Becattini, 2004).

La diversidad de actividades industriales, más que la especialización, en una visión de Jacobs (1969. Citado en Romanelli y Khessina, 2005), genera condiciones para que la innovación se incremente debido a que la transferencia de tecnología, información y nuevas ideas a través de los diferentes tipos de empresas se facilita por la constante interacción de los diferentes agentes económicos en el territorio. Sin embargo, en el contexto de los encadenamientos productivos locales, resulta conveniente la especialización de éstas, en lugar de organizar todas las fases de producción de un bien final en una sola (Helmsing, 1999). Al respecto, se debe reconocer que la especialización productiva de las empresas no se contrapone con los planeamientos de Jacobs, ya que en las economías locales puede existir una enorme diversidad de empresas especializadas trabajando para diferentes sectores.

Además, aquellos territorios con fuertes identidades industriales heterogéneas atraen grandes cantidades de inversión en capital en los diversos sectores productivos (Romanelli y Khessina, 2005), lo que origina que las economías locales sean menos sensibles a los ciclos económicos negativos sobre todo en aquellos sectores que más recienten los cambios en el ciclo (principalmente los vinculados a los sectores externos y al financiero). Con una estrategia local de diversidad productiva, la expectativa de un desarrollo económico de largo plazo se amplía.

La crítica sobre el modelo del distrito industrial se encamina en tres sentidos. Primero, la estructura productiva local está constituida principalmente de pequeñas empresas lo que constituye una limitante para el desarrollo de la gran empresa. Segundo, se considera pre-existente la cultura y la capacidad empresarial en la sociedad y en las empresas pequeñas. Y tercero, se concentra en la dinámica de los encadenamientos hacia el interior del territorio; sin embargo, no se especifica cómo son las relaciones al exterior del distrito (Helmsing, 1999).

Respecto al impacto de la estructura productiva en el desarrollo local, no depende necesariamente de la dimensión de las empresas que conforman la industria, más bien, lo que define al desarrollo es la magnitud y el grado de integración de la base industrial (Sanchis, 1999). Además, las estrategias para impulsar la competitividad y el desarrollo no deben ser solamente focalizadas hacia la localidad, ya que ambas no están condicionadas exclusivamente por los encadenamientos productivos entre las empresas y los proveedores locales sino también de la competitividad de los mercados internacionales. En este sentido, promover la inversión extranjera directa, a través de las multinacionales constituye una alternativa en el desarrollo local.

Estas empresas, aunque concentran las principales etapas de producción de bienes finales, cuando se abastecen de insumos locales e incluso sus productos se utilizan como insumos en otros procesos productivos locales, contribuyen en el crecimiento de diversos clusters industriales y no industriales, incluidos los vínculos

con instituciones educativas, de investigación y principalmente con otras empresas. Además, éstas podrían constituir los vínculos con el mercado mundial, dado que son las que lideran las cadenas productivas (Carrillo y Zárate, 2003). Sin embargo, desde una perspectiva del modelo de distrito industrial, no se percibe de esta manera, dado que la dimensión de esta categoría de empresas no constituye el motor de crecimiento local (Helmsing, 1999).

En este sentido, existen dos caminos que pudieran marcar la ruta de crecimiento y desarrollo de las economías locales. Por un lado, la posibilidad de impulsar estrategias de desarrollo del tipo de distrito industrial el cual se apega significativamente al modelo de desarrollo local. Una de las principales ventajas de este modelo es que por la dimensión de las empresas existe la enorme posibilidad de que el capital no se concentre en unos cuantos habitantes de la población, con lo que se promueve un sentido de equidad sin que se afecte la eficiencia del mercado; como ya se mencionó, ésta se alcanza a través de las economías externas.

Por otro lado, el adoptar un modelo de desarrollo basado en estrategias que impulsen la gran empresa (multinacionales) puede tener diferentes efectos sobre el desempeño de la economía y va a depender de qué tan articuladas se encuentren las empresas multinacionales al mercado local. Esto significa que si las empresas multinacionales se localizan en un territorio para aprovechar los bajos costos locales que implica producir ahí, sin que se utilicen insumos directos locales para su proceso productivo, en consecuencia tendría que importarlos, entonces la expectativa de crecimiento se delimita exclusivamente a la generación de empleo en condiciones que dependen de qué tan intensiva sea en capital o mano de obra. Entonces, las empresas actúan de manera eficiente al optimizar sus costos y logran ser más competitivas en el entorno mundial, aunque las consecuencias de promover la multinacional no articulada al mercado local no favorecen el desarrollo del territorio. En el caso contrario, la expectativa de crecimiento y desarrollo local se amplía; sin embargo, hay consecuencias tales como la concentración del capital, se impulsa la producción en serie que satura los mercados, se aboga por la eficiencia a través de la disminución de los costos de producción más que por competir a través de la diferenciación de bienes, entre otros factores que no favorecen el desarrollo local.

"La cuestión no reside en si el sistema productivo de una localidad o territorio está formado o no por empresas grandes o pequeñas, sino por la organización del sistema productivo local. La organización del entorno en el que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes, condiciona la productividad y competitividad de las economías locales" (Vázquez, 2000: 52).

Sin embargo, la justificación de la dimensión de las unidades económicas en el sistema productivo del distrito industrial, al igual que en el modelo de desarrollo

local, se sustenta en el hecho de mantener un equilibrio entre la eficiencia del mercado —se alcanza cuando los encadenamientos productivos entre las empresas llegan a ser densos y complejos— y la equidad en la distribución del ingreso —como consecuencia de una mayor distribución del capital entre los actores locales. Dicha relación resulta complicada concebirse en un territorio dominado por grandes empresas.

La dinámica industrial manufacturera en la estructura sectorial de las principales ciudades del estado de Tamaulipas, 2004

El éxito en el modelo de desarrollo local depende de las relaciones entre las empresas, la fortaleza y la confianza de la institucionalidad local, las asociaciones empresariales, la investigación y el desarrollo tecnológico (Vázquez, 2000), y finalmente del grado de competitividad del sistema productivo local en el comercio internacional.

El sector industrial desempeña un rol fundamental en el crecimiento y el desarrollo económico local, sobre todo bajo los planteamientos del distrito industrial. La importancia del sector radica en lo denso que puede llegar a ser la cantidad de insumos dedicados a la fabricación de un bien. Es decir, la elaboración industrial de un bien final puede estar asociada a numerosos conjuntos de bienes intermedios, productos provenientes del sector primario y a diversos servicios vinculados directa e indirectamente a las fases de producción del bien. Cada uno de los insumos utilizados en los procesos industriales —tanto en el modelo de desarrollo local como en el distrito industrial— son producidos por diferentes empresas. Por ejemplo, la fabricación de la televisión está compuesta por una gran cantidad de componentes electrónicos —eléctricos, metales y de plástico, cada uno de ellos requiere un proceso de producción diferente. Entonces, cuando la demanda de televisiones se incrementa, no solamente se ve favorecida la empresa que las ensambla sino toda la cadena de proveedores (incluidos todos los sectores económicos). Esta densa relación de proveedores-industrias resulta difícil observarla en aquellas ciudades especializadas en los sectores primarios y terciarios, y en su caso, la cadena de valor es menor.

Como se estableció en las secciones previas, las ventajas para las empresas industriales surgen de la dimensión del mercado y de los encadenamientos en forma de economías externas. En este sentido, se analiza la estructura sectorial del estado de Tamaulipas (es un estado donde ha crecido significativamente la participación de

la industria colocándose, en 2004, como el noveno estado en importancia), haciendo énfasis en la industria manufacturera —ya que se caracteriza por una densa red de insumos intermedios— a nivel ciudades, en 2004. Sin embargo, sólo se eligieron siete ciudades de 43 que conforman el estado, ya que captan en conjunto 86.5% del total del empleo —se utiliza el empleo como medida de análisis, debido a que la información en unidades económicas no está disponible para todos los sectores y ciudades analizadas— que se genera en todo el estado, de acuerdo a información del censo económico de 2004, publicado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informatica (INEGI).

Las ciudades consideradas en orden de importancia son: Reynosa (24%), Matamoros (19%), Tampico (14%), Nuevo Laredo (11.6%), Ciudad Victoria (8.6%), Ciudad Madero (4.8%) y Altamira (4.5%). De este primer resultado se destaca la elevada concentración de los sectores productivos, ya que los municipios del norte del estado captan casi 55% del total de empleo, la parte central 8.6% y la zona sur cerca del 28 por ciento. En términos de la localización, se observa un patrón claro, el empleo se concentra en las partes extremas del estado, es decir norte-sur.

Sin embargo, es importante establecer la estructura productiva al interior de las ciudades y respecto al estado, y visualizar la importancia de la industria manufacturera en ambas.

En el cuadro 1, se presenta la participación sectorial del Personal Ocupado Total (POT) en relación al POT de las ciudades analizadas, mientras que en el cuadro 2 se detalla la partición sectorial del POT de la ciudad respecto al POT del sector en el estado.

Respecto al cuadro 1, se destaca que son las ciudades de Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, Altamira y Ciudad Madero las principales generadoras de empleo industrial manufacturero, es decir, cinco de las siete ciudades más importantes del estado tienen una orientación hacia la industria en relación al resto de sectores que se desarrollan en dichas ciudades. Sin embargo, al revisar los resultados del cuadro 2 a nivel estatal las ciudades que mayor participación tienen en la industria son Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, mientras que Ciudad Madero y Altamira, no aparecen como ciudades con un potencial industrial; por lo tanto, de este último resultado se deduce que, al interior de la estructura productiva el empleo que generan estas ciudades es relativamente significativo respecto al resto de las actividades, pero cuando el resultado se contrasta con el empleo estatal se observa una disminución considerable en su participación, con lo que se denota que son economías pequeñas. En el caso de la ciudad de Tampico, los sectores más dinámicos son el comercio al menudeo y los servicios, en este último se destacan los servicios educativos, los profesionales, turísticos y de salud. Ciudad

Victoria se caracteriza por su sector construcción y de servicios de asesorías para la gestión, de esparcimiento y medios de comunicación. Del cuadro 2, el resultado que aparece en la última columna representa la participación agregada de las ciudades en el POT, con excepción del sector agrícola —las ciudades emplean el 56% del empleo en este sector—, en el resto de los sectores se aprecia un participación de las ciudades en el POT, por encima del 80%, corroborándose la elevada concentración del empleo sectorial en pocas ciudades del estado.

Cuadro 1. Participación del empleo sectorial con respecto al total de la ciudad, 2004

Sector	*Participación % del POT*						
	Altamira	*Ciudad Madero*	*Matamoros*	*Nuevo Laredo*	*Reynosa*	*Tampico*	*Victoria*
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca y acuicultura animal)	2.0	0.1	2.0	0.0	0.0	1.7	0.0
Minería	11.8	0.0	0.1	0.0	2.0	0.4	0.1
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	0.8	0.0	0.7	0.9	0.6	5.2	1.0
Construcción	6.8	13.9	2.7	3.2	3.2	5.9	12.3
Industrias manufactureras	32.3	27.2	52.4	31.4	55.5	8.2	18.8
Comercio al por mayor	9.9	4.6	3.4	3.8	3.2	5.4	5.9
Comercio al por menor	14.0	21.9	17.0	22.2	14.6	30.0	27.6
Transportes, correos y almacenamiento	8.9	1.5	1.9	13.2	2.2	3.4	4.5
Información en medios masivos	0.1	0.7	0.6	1.1	1.3	1.8	2.3
Servicios financieros y de seguros	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1.7	0.9	0.8	0.7	1.2	1.2	1.1
Servicios profesionales, científicos y técnicos	0.4	1.6	1.1	1.5	1.1	2.9	2.4
Dirección de corporativos y empresas	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	5.9	0.0
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	1.3	3.8	4.8	2.2	2.0	4.0	5.1

Continúa...

...continuación

Servicios educativos	3.8	4.7	1.7	1.5	1.7	5.3	2.8
Servicios de salud y de asistencia social	0.3	2.2	1.3	2.2	1.1	2.4	1.8
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	0.1	0.4	0.2	0.6	0.2	0.8	0.8
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	2.4	9.4	4.5	8.6	5.7	8.7	6.2
Otros servicios excepto actividades del gobierno	3.6	7.0	4.3	6.3	4.2	6.3	6.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo Económico 2004.

Un resultado interesante se desprende del hecho de que las ciudades con mayor participación industrial manufacturera (tanto en el cuadro 1 como el 2) representan 55% del POT en el estado. Es decir, son grandes economías que concentran una variedad de sectores productivos, incluido el industrial. Este resultado es consistente con lo establecido en los párrafos anteriores, donde se mencionaba que la dinámica de crecimiento y de desarrollo es mayor en aquellas localidades con fuerte presencia del sector industrial, debido a los fuertes encadenamientos que se generan entre las empresas o industrias al producir bienes finales o intermedios, y a su vez demandar una gran cantidad de insumos.

Cuadro 2. Participación del empleo sectorial con respecto al total del estado, 2004

Sector	*Participación % del POT*							
	Altamira	*Ciudad Madero*	*Matamoros*	*Nuevo Laredo*	*Reynosa*	*Tampico*	*Victoria*	*Total*
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca y acuicultura animal)	6.8	0.3	30.0	0.1	0.1	19.0	0.0	56.3
Minería	47.1	0.0	1.0	0.3	41.9	5.4	1.0	96.7
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	2.4	0.0	9.7	7.2	9.9	52.4	6.3	87.9
Construcción	6.4	13.8	10.8	7.8	16.0	17.2	22.1	94.0

Industrias manufactureras	4.0	3.6	27.7	10.1	37.0	3.2	4.5	90.1
Comercio al por mayor	9.6	4.7	14.0	9.6	16.5	16.2	10.9	81.6
Comercio al por menor	2.9	4.7	14.7	11.7	16.0	19.1	10.8	80.0
Transportes, correos y almacenamiento	9.6	1.7	8.8	37.0	12.7	11.5	9.4	90.6
Información en medios masivos	0.3	3.0	9.7	11.4	28.4	22.6	17.6	92.8
Servicios financieros y de seguros	0.8	3.2	19.6	14.2	22.3	16.7	8.9	85.8
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	7.2	4.2	14.3	8.3	28.2	16.2	9.2	87.6
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1.0	5.0	13.4	11.0	17.6	26.3	13.4	87.7
Dirección de corporativos y empresas	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0	97.5	0.1	100.0
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	1.8	5.8	29.1	8.3	15.3	17.9	14.0	92.3
Servicios educativos	6.7	8.8	12.6	7.1	15.9	29.1	9.6	89.7
Servicios de salud y de asistencia social	0.8	6.2	15.3	15.4	16.1	20.5	9.6	84.1
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	0.9	4.8	11.5	18.2	8.9	25.6	16.3	86.2
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	1.7	6.9	13.1	15.4	21.0	18.6	8.3	84.9
Otros servicios excepto actividades del gobierno	2.9	5.9	14.7	13.0	17.8	15.6	10.4	80.2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo Económico 2004.

En este sentido, se evalúa la importancia de los encadenamientos productivos en cada unos de los sectores económicos de las ciudades analizadas. Sin embargo, no existe una medida que cuantifique como tal los encadenamientos, por lo que es necesario proponer alguna medida alternativa que represente dicho indicador.

Una manera de hacerlo es midiendo la participación del gasto e inversión que se realiza en cada sector con respecto a la Producción Bruta Industrial (PBI) del mismo sector, ya que tanto el gasto como la inversión captan la magnitud de la demanda —o en contraparte la oferta— que cada uno de los sectores ejerce sobre el mercado. Para medir el gasto y la inversión se utilizaron tres medidas: el gasto en consumos intermedios —representa la cantidad de insumos que se utilizaron para realizar la actividades productivas—, la formación bruta de capital fijo —refleja el total de la inversión, después de la depreciación que se realizó en el sector— y las remuneraciones totales —el pago que se hace a los trabajadores que intervienen en el proceso productivo.

El total del gasto y la inversión de cada sector se ponderan respecto a la PBI ya que se asume que el sector industrial es el más dinámico de la economía. El resultado refleja la proporción del valor de la PBI que se gasta e invierte en cada sector. Los resultados aparecen en el cuadro 3. Primeramente, no se aprecia que algún sector supere 100%, lo que significa que ningún sector supera en importancia el valor de la PBI por lo tanto, no hay razón para establecer que los encadenamientos productivos son mayores en otros sectores diferentes al industrial. Por otro lado, al comparar el resultado de cada sector, se observa que es el industrial donde se obtuvieron los mejores resultados, principalmente en aquellos municipios con una importante presencia de industria. Entonces, los encadenamientos productivos son más intensos en donde hay industria manufacturera.

Cuadro 3. El gasto en Consumo Intermedio, Formación Bruta de Capital Fijo y las Remuneraciones respecto al total sectorial de la Producción Bruta Industrial, 2004

Sector	*Participación % del gasto con respecto a la PBI*						
	Altamira	*Ciudad Madero*	*Matamoros*	*Nuevo Laredo*	*Reynosa*	*Tampico*	*Victoria*
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca y acuicultura animal)	0.1	0.0	1.3	0.0	0.0	0.8	0.0
Minería	3.2	0.0	0.1	0.0	3.3	0.8	0.1
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidorfinal	11.5	0.0	5.0	1.6	1.2	54.7	2.6
Construcción	1.0	3.1	2.8	3.5	3.7	3.3	13.4
Industrias manufactureras	70.6	89.8	62.1	37.5	66.3	6.8	25.2
Comercio al por mayor	6.7	0.8	3.5	4.2	3.2	2.4	6.5
Comercio al por menor	0.7	1.1	6.8	9.7	4.8	8.1	15.4
Transportes, correos y almacenamiento	4.5	0.3	2.6	26.8	2.6	4.1	14.4
Información en medios masivos	0.0	0.2	1.2	2.0	1.1	4.1	2.7
Servicios financieros y de seguros	0.0	0.1	0.3	0.5	0.3	0.5	0.2

Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	0.3	0.1	4.5	0.9	1.2	1.4	0.8
Servicios profesionales, científicos y técnicos	0.0	0.2	1.7	1.2	2.6	2.0	1.6
Dirección de corporativos y empresas	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.7	0.1
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	0.2	2.5	2.0	1.2	1.7	2.3	5.8
Servicios educativos	0.7	0.3	0.8	1.0	0.7	1.8	1.8
Servicios de salud y de asistencia social	0.0	0.1	0.6	1.4	0.5	0.7	0.8
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	0.0	0.0	0.2	0.6	0.2	0.4	1.0
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	0.2	1.0	2.9	5.2	3.1	3.1	4.6
Otros servicios excepto actividades del gobierno	0.3	0.5	1.5	2.7	3.5	1.9	3.1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo Económico 2004.

Sin embargo, hay un resultado que aparentemente es inconsistente, ya que se esperaría que los encadenamientos fueran mayores en las ciudades de Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, donde existe la mayor proporción de industria, y menor en aquellos como Altamira y Ciudad Madero. En realidad, el resultado es consistente al considerar la relación inversa que existe entre la participación de la industria maquiladora[1] en las ciudades y la relevancia de los encadenamientos. Y es que en las últimas dos décadas en la frontera norte de México ha sido considerable el crecimiento de la maquiladora, que en el caso de Tamaulipas alcanzó una participación del 60% de la industria manufacturera, pues se ha observado que las maquiladoras evolucionaron al dejar de ser intensivas en mano de obra a procesos más automatizados e intensivos en tecnología (Carrillo y Lara, 2004).

No obstante, es difícil hablar de una integración a las cadenas productivas locales, y por lo tanto, el valor agregado que puede generar esta industria constituye una pequeña parte del producto final. Entonces, cuanta mayor maquila exista en una ciudad menores serán los encadenamientos de las empresas (Olliver, 2007). En el caso de Ciudad Madero y Altamira, donde se observa que son mayores los encadenamientos, se debe a que la participación de la maquiladora es mínima, y por lo tanto, se esperaría que la relación proveedor-industria sea más intensa local o

[1] Industrias que fundamentalmente se dedican al ensamble de productos que no fueron producidos en donde la empresa se localiza.

regionalmente. Aunque hay que precisar que con los resultados obtenidos no es posible establecer el origen territorial de los bienes que se demandan localmente.

En referencia a las razones por las cuales la maquiladora no se ha articulado a la red de proveedores locales se destacan:

> 1) su dependencia de los países industrializados en términos de tecnología, capital, mercados y, particularmente, de las decisiones de las corporaciones transnacionales; 2) antes de instalarse en México, estas plantas ya operaban y contaban con proveedores de sus insumos en sus lugares de origen, los cuales, al moverse a México, han tendido a continuar la relación, principalmente debido a los lazos de confianza establecidos en el Cluster original, en el cual algunos de ellos pueden ser fabricantes originales de equipo, conocidos como OEM (Original Equipment Manufacturer), situación que es acentuada por la relativa cercanía geográfica de los estados fronterizos mexicanos con estos proveedores, cuando estos se encuentran en Estados Unidos (Olliver, 2007: 199).

Por otro lado, es necesario definir la dimensión de las empresas en cada uno de los sectores por dos razones. Primero, para definir si la estructura sectorial en las ciudades se compone de pequeñas empresas, similar al modelo de distrito industrial. Y segundo, establecer si las empresas se benefician de las economías externas (estrechamente vinculado a los encadenamientos) o bien, son empresas que concentran gran parte de las fases de producción, y por lo tanto las economías de escala se generan al interior de éstas. La medida utilizada es el promedio del número de empleados por unidad económica. Los resultados aparecen en el cuadro 4. En base a la clasificación que proporciona la Secretaría de Economía respecto al tamaño de las empresas de acuerdo al número de empleados, se observa que la estructura sectorial de las ciudades analizadas está compuesta por Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MIPYMES). Nuevamente, es el sector industrial manufacturero, en promedio, el que cuenta con empresas más grandes que el resto de los sectores productivos, destacándose las ciudades de Reynosa y Matamoros.

Combinando este último resultado con el obtenido en los encadenamientos productivos es posible hacer la siguiente afirmación. En las ciudades con débiles encadenamientos productivos, la estructura sectorial estará compuesta de empresas más grandes que el resto de las ciudades; por lo tanto, las empresas se benefician en menor medida de las economías externas y se enfocan en incrementar la producción al interior de éstas para obtener economías de escala. Al no estar encadenada localmente la industria, las empresas obtienen sus insumos y venden sus productos generalmente en el exterior, tal es el caso de las maquilas.

Cuadro 4. La dimensión de la estructura sectorial en términos del empleo total, 2004

Sector	*Número de empleados por unidad económica*						
	Altamira	*Ciudad Madero*	*Matamoros*	*Nuevo Laredo*	*Reynosa*	*Tampico*	*Victoria*
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca y acuicultura animal)	4.7	6.3	26.5	n.d.	n.d.	5.0	0.0
Minería	n.d.	0.0	n.d.	n.d.	n.d.	71.4	n.d.
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	n.d.	0.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Construcción	n.d.	61.7	39.1	35.7	45.3	38.8	41.9
Industrias manufactureras	38.4	19.4	63.6	28.6	78.6	6.9	10.6
Comercio al por mayor	29.9	13.9	11.7	13.4	14.6	10.5	11.3
Comercio al por menor	2.4	2.9	3.5	3.1	3.2	4.7	3.8
Transportes, correos y almacenamiento	32.0	4.9	11.4	16.9	19.3	10.1	40.2
Información en medios masivos	n.d.	15.5	12.1	18.6	40.5	20.0	38.0
Servicios financieros y de seguros	n.d.	4.1	3.4	3.3	4.5	6.9	5.1
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	10.0	2.4	3.1	2.5	6.3	4.0	2.8
Servicios profesionales, científicos y técnicos	3.4	3.9	3.4	4.0	5.0	4.8	3.5
Dirección de corporativos y empresas	0.0	0.0	n.d.	0.0	0.0	n.d.	n.d.
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	11.4	10.5	38.3	19.4	20.6	17.0	18.0
Servicios educativos	36.8	12.6	19.4	12.4	17.1	20.8	16.0
Servicios de salud y de asistencia social	2.5	2.4	2.6	3.3	3.0	2.7	2.6
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	2.0	2.1	2.7	6.2	3.7	5.3	5.2
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	3.3	4.9	4.8	5.2	8.0	5.6	4.4
Otros servicios excepto actividades del gobierno	3.5	2.5	2.0	2.2	2.8	2.9	2.2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo Económico 2004.

Por lo tanto, aun cuando el sector industrial constituye el motor de crecimiento de las economías analizadas, no hay evidencia empírica suficiente que permita establecer que las ciudades se sitúen en una trayectoria de crecimiento y desarrollo basada en los supuestos del modelo de distrito industrial o del desarrollo local.

Conclusiones

Tanto el planteamiento del desarrollo local como el del distrito industrial comparten una visión territorial acerca de las fuentes que impulsan el crecimiento y desarrollo económico local. Es a partir de las potencialidades de la localidad como se establecen las estrategias de crecimiento y desarrollo. Ambos representan una alternativa al modelo de libre mercado, no se busca únicamente que el mercado sea eficiente y se auto-regule; por el contrario, se busca la participación activa de las instituciones (públicas y privadas), que se involucren en la vida económica local con acciones encaminadas a establecer un equilibrio entre la eficiencia del mercado y la mejor distribución del ingreso. El buen rumbo de la economía local sienta las bases sobre la cooperación entre los diversos agentes económicos.

El distrito industrial se caracteriza porque la estructura sectorial está compuesta por pequeñas empresas, donde el motor de crecimiento es precisamente el sector industrial, marcando la diferencia con respecto al modelo de desarrollo local. Este sector se vuelve clave en el modelo, dada la complejidad y lo denso de las cadenas de valor en la producción de un bien, fortaleciendo así la cooperación entre las empresas. La eficiencia del mercado se logra a partir de la intensidad de los encadenamientos productivos entre las empresas. Por su parte, la equidad es resultado de la mejor distribución del capital y de la creciente participación de la sociedad en la actividad económica, más como empresarios que como trabajadores. La competitividad está definida por la diferenciación de productos y la innovación.

En los resultados empíricos obtenidos del análisis de las principales ciudades del estado de Tamaulipas en 2004 no se observa evidencia que respalde los argumentos tanto del desarrollo local ni del distrito industrial. Aunque se aprecia que ha sido la industria manufacturera la que ha impulsado la dinámica sectorial de al menos cinco de las siete ciudades analizadas, la evidencia de encadenamientos productivos en las ciudades con mayor participación industrial es contraria a lo asumido por la teoría. La presencia de la industria maquiladora, que generalmente se integra a las cadenas mundiales más que a las locales y la mayor dimensión de las empresas en esos lugares, justifican el resultado obtenido. En este sentido, hablar de un desarrollo

local al mero estilo del distrito industrial es algo trivial para uno de los estados que en las últimas dos décadas ha tenido un crecimiento industrial significativo.

Por lo tanto, resulta indispensable implementar estrategias que permitan integrar a los proveedores locales en las cadenas productivas, para saltar exitosamente hacia una industrialización superior, que implique un crecimiento y desarrollo económico sostenido. Para alcanzar dicho objetivo, es necesario que las instituciones impulsen la inversión directa, que creen incentivos fiscales y que financien proyectos productivos acordes a las potencialidades locales. Asimismo, se requiere una mayor participación de las instituciones educativas en la investigación y mejora de productos.

Bibliografía

Alburquerque, F. (2004), "Desarrollo económico local y descentralización", *Revista de la Cepal*, núm. 82, pp. 157-171.

Becattini, G. (2004), "Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica", *Investigaciones Regionales*, núm. 1, pp. 9-32.

Boisier, S. (2000), "Desarrollo local ¿de qué estamos hablando?", *Cuadernos Regionales*, núm. 1, Santiago de Chile, Universidad de Talca.

Carrillo, J. y Robert Zárate (2003), "Limitaciones de los proveedores mexicanos de la electrónica frente a los extranjeros", *Región y Sociedad*, Colegio de Sonora, vol. XV, núm. 028, pp. 161-191.

_____ y Arturo Lara (2004), "Nuevas capacidades de coordinación centralizada ¿maquilas de cuarta generación en México?", *Estudios sociológicos*, Colegio de México, vol. XXII, núm. 003, pp. 647-667.

Helmsing, A. H. J. (1999), "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (EURE), núm. 25, pp. 75, pp. 5-39.

Hirschman, A. O. (1979), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Marshall, A. (1920), *Principles of Economics,* London, Macmillan.

Olliver, J. (2007), "Proveeduría nacional a la industria maquiladora en México, Un reto tecnológico", *Frontera Norte*, Colegio de la Frontera Norte, vol. 19, núm. 38, pp. 191-215.

Ordóñez, S. (2005), *Empresas y cadenas de valor en la industrias electrónica en México*, Economía UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 5, pp. 90-111.

Porter, M. E. (1998), "Clusters and the New Economic of Competition", *Harvard Business Review*, pp. 78-90.

Romanelli, E. y Olga Khessina (2005), "Regional Industrial Identity. Cluster Configurations and Economic Development", *Organization Science*, vol. 16, num. 4, pp. 344-358.

Sanchis, J. R. (1999), "Las estrategias de desarrollo local, aproximación metodológica desde una perspectiva socioeconómica e integral", *Dirección, organización y administración de empresas*, núm. 21, pp. 147-160.

Sforzi, Favio (2007), "Del distrito industrial al desarrollo local", en R. Ortega (coord.), *Desarrollo local. Teoría y prácticas socio territoriales*, Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana.

Unger, K. y Roberto Chico (2004), "La industria automotriz en tres regiones de México", Un análisis de Clusters, *El Trimestre Económico*, vol. LXXI (4), núm. 284, pp. 909-941.

Vazquez Barquero, A. (2000), "Desarrollo endógeno y globalización", *Revista Eure-Revista Latinoamericana de estudios urbano regionales*, vol. XXVI, núm. 79, pp. 47-65.

Weber, A. (1929), *The Theory of the Location of Industries*, Chicago, Chicago University Press.

Retos de la gestión urbana en Chicoloapan, Estado de México

Benjamín Méndez Bahena
Georgina Isunza Vizuet

Resumen

El auge inmobiliario es una tendencia global, que en México genera impactos locales insostenibles al menos en tres vertientes. La primera, es el abandono de la naturaleza social y pública de los programas gubernamentales de vivienda, en los cuales se ha incorporado al capital privado en el financiamiento al que son impelidos los solicitantes. La segunda, consiste en el crecimiento fragmentado de los nuevos asentamientos humanos. Así, los municipios inmersos en una dinámica metropolitana se enfrentan al embate de la urbanización basada en el crecimiento sin precedentes, que ha cobrado el capital inmobiliario en la construcción de grandes conjuntos habitacionales dirigidos fundamentalmente a los municipios periféricos que cuentan con una condición básica: disponibilidad de suelo. La tercera, referida al creciente costo ambiental y el deterioro en la calidad de vida de los nuevos residentes originada en desplazamientos cotidianos a distancias cada vez mayores. En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) este fenómeno se aprecia con nitidez. Bajo estas premisas se intenta contribuir con el estudio de un municipio inmerso en esta nueva dinámica metropolitana que, en su carácter de gobierno local, debe resolver la problemática social derivada de las nuevas, crecientes y diversificadas necesidades tanto de la población nativa, como de los residentes que provienen de áreas centrales e intermedias del espacio metropolitano de la ciudad de México, cuya expresión es un desfase entre las competencias de gobierno en el nivel local y su muy acotada capacidad de gestión urbana para proveer de servicios y equipamiento

urbano suficiente en calidad y cantidad, en un escenario signado por la recesión, que implica una escasa autonomía financiera del municipio.

Introducción

Este trabajo analiza algunos de los principales retos que enfrenta la gestión urbana en el Municipio de Chicoloapan, Estado de México, en el marco de los procesos de urbanización desarrollados a partir del impulso sin precedentes de la construcción de enormes unidades habitacionales, que configura un patrón de movilidad residencial fragmentado y disperso, ocasionando un desfase entre las competencias de gobierno en el nivel local, con las nuevas, crecientes y diversificadas necesidades tanto de la población nativa, como de los residentes que provienen de áreas centrales e intermedias del espacio metropolitano de la ciudad de México, tales como la dotación de infraestructura vial; una red de transporte que facilite la accesibilidad y la movilidad de la población por diversos motivos; el abasto de agua potable; la disposición de residuos domésticos; la dotación de equipamiento educativo, de salud y comercial, además del establecimiento de arreglos institucionales entre distintos órdenes de gobierno que confluyen en este complejo espacio metropolitano.

Chicoloapan en el ámbito metropolitano de la ciudad de México

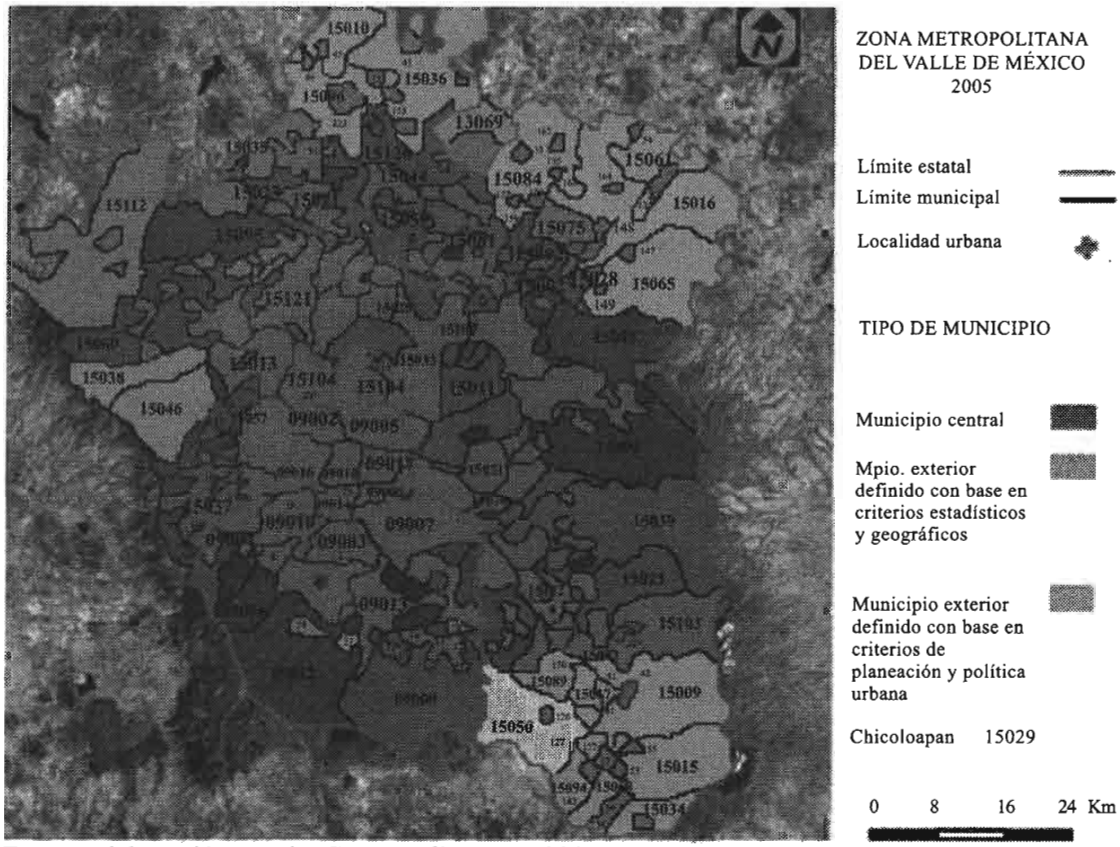
Desde la perspectiva territorial y de la gestión urbana, el comportamiento de los municipios está inmerso en una dinámica metropolitana que marca las pautas para la construcción del espacio habitable e imprime rasgos distintivos a las jurisdicciones del conglomerado urbano más grande del país. En este trabajo se identifica a la ciudad de México con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).[1] La figura 1 muestra un tejido urbano concentrado en las áreas centrales y primeros anillos de conurbación, y disperso en los asentamientos humanos alejados de la ciudad central[2] conformando pequeñas áreas urbanas desarticuladas entre sí en los espacios

[1] Incluye 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, según la propuesta de delimitación de Conapo-INEGI-Sedesol (2007).

[2] Cuatro delegaciones con la mayor centralidad urbana y los mayores niveles de urbanización del país: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Parte de una división territorial por contornos, adoptada para facilitar el análisis de un complejo urbano como la ZMVM.

periurbanos. En la figura se aprecia como Chicoloapan (clave 15029) se ubica en la periferia oriente, en el límite de la urbanización continua.

Figura 1. Tejido urbano de la Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: elaboración propia. Cartografía: INEGI, 2005.

La urbanización de los municipios periféricos se gestó con una escasa o nula planeación, de forma tal, que se establecieron asentamientos humanos circundando parques industriales o en zonas de difícil acceso a los servicios urbanos. Fue hasta la segunda mitad de los años setenta, cuando el Estado comenzó a planificar el crecimiento urbano y la diferenciación industrial mediante la *Ley General de Asentamientos Humanos*, que constituyó el marco jurídico institucional, para la planeación y ordenamiento de la población, así como, de las diferentes actividades económicas, principalmente la industrial. Sin embargo, el proceso de crecimiento urbano, estaba fincado sobre la irregularidad, mecanismo que resultó ser funcional ante la ausencia de una política para dotar de vivienda a los sectores empobrecidos

de la sociedad. Así, en general ha prevalecido una escasa regulación del crecimiento urbano, lo que significa grandes desafíos para los gobiernos municipales.

La inserción de Chicoloapan en la dinámica metropolitana guarda un estrecho vínculo con las modalidades y ritmos de urbanización, que se examinarán más adelante. Baste por el momento mencionar que Chicoloapan es un municipio ubicado al oriente de la ZMVM, colinda con los municipios de Texcoco, al norte; La Paz e Ixtapaluca al sur; Texcoco e Ixtapaluca al este y Chimalhuacán y La Paz al oeste, y que todos ellos constituyen un importante polo de expansión urbana. Tiene una extensión territorial de 63.07 km^2, equivalente a 0.27% del territorio del Estado de México. Sus principales accesos son: la Carretera ciudad de México-Texcoco (Km 136), la Carretera Coachitlán-San Vicente Chicoloapan y la Carretera Coatepec-San Vicente Chicoloapan.

Este municipio se incorpora a la ZMVM en los años ochenta del pasado siglo. En 2010 alberga poco más de 175 mil habitantes (INEGI, 2010). Sin embargo, en virtud de que en los últimos años ha sido una sede importante de desarrollos inmobiliarios de gran escala, se espera un crecimiento más acentuado, producto de los grandes flujos de población proveniente de áreas centrales e intermedias de la ciudad, fenómeno evidente si consideramos que la Tasa de Crecimiento de 17% entre 2000 y 2005 significó más de 90 mil nuevos habitantes.

Ciclos de expansión urbana de la ZMVM

Uno de los procesos característicos que experimentan las grandes aglomeraciones urbanas, es el paso de un patrón de asentamientos de alta densidad poblacional a otro de urbanización dispersa y más fragmentada. Este tipo de estructura territorial, denominada *nuevas periferias* por algunos investigadores (Aguilar, 2002; Monclús, 1998), deriva de la dinámica de la suburbanización o periurbanización que experimentan la mayoría de las ciudades de carácter metropolitano. En su conformación a las migraciones, particularmente las intraurbanas les correspondiéndole desempeñar un rol decisivo.

Estos rasgos de las ciudades latinoamericanas, son explicados también desde la perspectiva de la sociología urbana, en la escuela de la *ecología humana*, como la discontinuidad del tejido urbano por el desarrollo de un patrón concéntrico, otro sectorial de *gradación social* y la conformación de una *estructura celular discontinua* de asentamientos en torno o más allá de la periferia urbana. Este patrón espacialmente discontinuo "delante de la frontera de la ciudad", se ha constituido en un factor muy característico del rápido y a menudo descontrolado crecimiento de las grandes metrópolis (Mertins, 1991).

El tejido urbano prevaleciente en la periferia de urbanización reciente es alimentado, a su vez, por la población que sale en un inicio de las jurisdicciones centrales y posteriormente de aquellas áreas de mayor densidad pertenecientes al primer anillo de conurbación. Los municipios de urbanización tardía (en muchos casos zonas rurales o pueblos conurbados) experimentan cierta expansión demográfica debido al impacto de los desplazamientos que se traducen en mayor crecimiento social.

En la ciudad de México los procesos históricos ligados a los ciclos de crecimiento metropolitano han sido ampliamente documentados (Connolly 1988 y 2005; Duhau, 1998; Coulomb y Duhau, 1997; Schteingart, 1989). Hasta hace poco más de tres décadas, la ciudad había crecido mediante extensiones periódicas del área urbana, seguidas de etapas de contención en las cuales las zonas incorporadas experimentaron procesos de densificación y consolidación de tal forma que los límites externos o la periferia no se modifican sustancialmente. En los periodos de expansión del área urbana ha prevalecido una política permisiva de la ocupación irregular del suelo, sobre todo de tierras agrícolas periféricas y los agentes privados han sido los principales vendedores y fraccionadores del suelo, interviniendo ejidatarios, comuneros, fraccionadores "clandestinos" y los compradores (colonos autoconstructores), así como especuladores.

Así, uno de los rasgos que ha caracterizado el crecimiento urbano de la ZMVM es la importante presencia de la urbanización popular, como principal posibilidad de acceso al suelo de los sectores más pobres de la ciudad. Entre 1970 y 1980 correspondió a este tipo 56% del área urbanizada, para 1980 ascendió a 61% y en 1990 cerca del 40% de la superficie urbana (60 mil hectáreas) estaba ocupada por este tipo de asentamientos, en donde residen más de nueve millones de personas, 63% de la población metropolitana.

En 1990, la ZMVM contaba con una población de 15.7 millones de habitantes, de los cuales 55% correspondía al Distrito Federal y 45% al Estado de México. El área urbana en su conjunto tenía una superficie aproximada de mil 213 km^2 y una densidad promedio de 124 habitantes por hectárea. El Conteo de Población de 1995 reportó 17.2 millones de habitantes, 49% residente del Distrito Federal y 51% en el Estado de México, ocupando una superficie de mil 325.76 km^2 y una densidad promedio de 129 habitantes por hectárea (Duhau, 1998). En 2005, la población creció a 19.2 millones, radicados en 7 mil 854 km^2, con una densidad de 166 habitantes por hectárea, la distribución fue 45% para el DF y 55% en los municipios metropolitanos (Conapo-INEGI-Sedesol 2007). En 2010 el Censo de Población y Vivienda reportó 20.1 millones de habitantes.

A partir de 1990 el crecimiento metropolitano se produce en mayor grado en el territorio del Estado de México, abriendo una nueva etapa en el proceso de urbanización en la ZMVM. En esa década, el crecimiento metropolitano asumió diversas modalidades. En el Distrito Federal, controles más estrictos en materia ambiental, especialmente en las áreas de conservación ecológica, propiciando crecimiento urbano con poblamiento popular en Iztapalapa. Álvaro Obregón, se convirtió en sede de grandes corporativos del "terciario superior" en Santa Fe. En Cuajimalpa, por influencia de Santa Fe, se impulsan numerosos proyectos inmobiliarios y en menor grado, poblamiento popular con presión en las áreas de conservación en Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras y Milpa Alta.

Entre 1990 y 1995 el Estado de México experimentó un crecimiento del área urbana ya integrada, a la que sumó municipios con altas tasas de crecimiento: Acolman (4.7), Atenco (5.7), Jaltenco (2.8), Melchor Ocampo (5.0), Nextlalpan (6.8), Teoloyucan (5.3), Tepotzotlán (6.5), Texcoco (4.3), Tultepec (9.9) y Zumpango (5.1). En ellos, prevalece un patrón de urbanización discontinuo con marcados procesos de diferenciación social, apoyado en la infraestructura carretera, en el crecimiento de los poblados conurbados y en el desarrollo de promociones habitacionales y colonias populares.

Durante la fase del ciclo urbano signada por la densificación, los gobiernos han procurado ejercer mayor control y fortalecer la actuación de los agentes privados en la construcción del espacio habitable, es decir, los promotores inmobiliarios, los constructores y los corredores de bienes raíces (Connolly, 1988).

Dinámica sociodemográfica y auge inmobiliario en Chicoloapan

El escenario actual rompe con el ciclo urbano descrito, ya que la incorporación de extensas superficies en la periferia no sigue los patrones de las zonas previamente urbanizadas y avanza de manera discontinua, integrando áreas con bajos niveles de urbanización y baja densidad, en muchas de las cuales aún prevalecen actividades y estilos de vida rurales, o bien, áreas naturales que han escapado a toda regulación ambiental.

Como parte de las tendencias diferenciadas en el territorio metropolitano, la tabla 1 indica que en el Distrito Federal, especialmente en la ciudad central, se observa un claro declive demográfico, mientras la población en los municipios conurbados presenta

mayor dinamismo, haciendo evidente la redistribución intrametropolitana de la población, como producto de las crecientes migraciones internas.

Tabla 1. ZMVM y Chicoloapan en la dinámica demográfica por periodo censal 1970-2005

Entidad/área/ contorno/ municipio	*Tasa Media de Crecimiento Anual*					
	1970-1980	*1980-1990*	*1990-1995*	*1995-2000*	*2000-2005*	*1990-2005*
Distrito Federal	2.5	-0.7	0.6	0.3	0.3	0.4
Ciudad Central*	-4.5	-11.6	-7.4	-3.0	-0.7	-3.7
Chicoloapan	12.1	7.7	4.5	1.7	17.0	7.5
Municipios conurbados	8.9	2.9	3.3	2.1	1.4	2.3
ZMCM	4.5	0.9	1.9	1.2	0.9	1.3

Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, de 1970 a 2000; I Conteo de Población y Vivienda, 1995 y II Conteo de Población y Vivienda, 2005, del Distrito Federal, Estado de México y estado de Hidalgo.
* Comprende las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Sobresale el gran dinamismo demográfico de Chicoloapan en el periodo considerado, especialmente entre 2000 y 2005. Entre 1970 y 2005 en Chicoloapan la población creció en 161 mil personas, la mayor parte de las cuales (112 mil) llega al municipio en el lapso 1990-2005.

Tan sólo entre 2000 y 2005 se registraron poco más de 92 mil nuevos residentes y los datos de la oficina del Registro Civil indican que cerca 74 mil nacieron fuera del municipio.

Existen dos momentos importantes de flujos migratorios intrametropolitanos en la ZMVM. Entre 1965 y 1970, el flujo principal era del Distrito Federal hacia los municipios conurbados del Estado de México. Destaca Nezahualcóyotl, que recibió uno de cada tres emigrantes del Distrito Federal; le siguen en importancia Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, municipios de gran trayectoria industrial. Estos cuatro municipios concentraron 90% de la población proveniente del Distrito Federal (Negrete, 2000).

En el periodo 1985-1990 se produce una segunda ola de movimientos desde Chalco, Ecatepec y Nezahualcóyotl hacia áreas más alejadas. Por ejemplo, Nezahualcóyotl expulsa población hacia Chalco y Chimalhuacán. Actualmente, los municipios que captan mayor volumen de población del Distrito Federal son Chicoloapan, Ixtapaluca y Tecámac (Isunza, 2008).

En el periodo 1995-2000 los datos de la Muestra Censal (INEGI, 2000b) revelan que si bien se produce un flujo de la ciudad central al resto del espacio metropolitano, la pérdida más importante de población ocurrió en el primer contorno metropolitano, población que se dirige fundamentalmente al segundo contorno y en menor medida al tercero. Es decir, el patrón migratorio clásico centro-periferia se ha tornado en un patrón más disperso de flujos intra-periféricos (tabla 2).

Tabla 2. Movilidad residencial por contorno metropolitano y para Chicoloapan 1995-2000

*Contorno metropolitano**	*% de población que no cambió lugar de residencia*	*Saldo migratorio 1995-2000*
Ciudad central	80	-116789
Primer contorno	98	-354467
Segundo contorno	62	288892
Tercer contorno	72	166787
Chicoloapan	74	4866
Cuarto contorno	83	15577

Fuente: Matriz Básica de Movilidad Residencial con los resultados de la Muestra Censal (INEGI; 2000b) para la ZMVM.

* Estructura metropolitana por contornos propuesta por Sobrino (2004).

Por otro lado, en la ciudad de México, como en numerosas urbes latinoamericanas gran parte de la vivienda se ha construido a partir de la incorporación irregular del suelo periférico al uso habitacional popular. Esta oferta ha cambiado y si bien involucra áreas de propiedad ejidal, los años ochenta muestran una mayor participación en la oferta de suelo de propiedad privada, de pequeña propiedad agraria o predios propiedad de antiguos habitantes, a precios más bajos que en el mercado formal, sea por factores de localización, escasa o nula dotación de infraestructura, o bien, por la irregularidad jurídica (Duhau y Cruz, 2006: 424). De esta manera, la oferta de suelo en los municipios de una periferia cada vez más lejana constituye una condición importante para el desarrollo de grandes complejos habitacionales impulsados por los agentes privados, por lo que la tendencia reciente apunta a convertirse en la principal forma de producción del espacio habitable.

Chicoloapan ilustra esta situación, pues el Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003-2006 establece que la oferta del suelo urbano para el municipio se promueve por medio de

corredores inmobiliarios informales, ya que es poca la vivienda construida por canales de comercialización formal y la demanda por suelo en la zona se ha dado históricamente en terrenos agrícolas. La cabecera municipal de Chicoloapan, cuenta aproximadamente con 15% de su superficie desocupada, existen baldíos urbanos y terrenos subutilizados, ya que en la zona más antigua de la localidad varias familias poseen grandes predios y no los venden por ser patrimonio familiar (Seduvi-Gobierno del Estado de México, 2003).

Así, Chicoloapan, municipio con intenso poblamiento reciente, comparte tendencias con Chalco, Chimalhuacán y Valle de Chalco Solidaridad, con los que forma un importante eje de expansión urbana. La principal explicación de ese intenso dinamismo demográfico está ligada al boom inmobiliario.

En los municipios del Estado de México conurbados a la ZMVM en el periodo 2000-2008 se han autorizado 260 conjuntos habitacionales; 23 de ellos (8.8%) en Chicoloapan, integrando más de 40 mil viviendas y una población beneficiada que se calcula en 180 mil personas.

Este patrón de urbanización basado en el desarrollo de conjuntos habitacionales de gran escala es impulsado por los programas de vivienda aplicados por el gobierno federal desde el año 2001. La expansión del crédito hipotecario y los nuevos esquemas de financiamiento, son los mecanismos que han fortalecido el protagonismo del capital inmobiliario y la banca comercial en la construcción del espacio habitable. Es decir, los programas de vivienda dependen cada vez más de los mecanismos de mercado y tienden a perder su naturaleza pública.

El auge inmobiliario es una tendencia global difícil de enfrentar por los gobiernos nacionales y locales.

> La creciente velocidad con la que mueven enormes masas de capital, el debilitamiento de la intervención estatal en la gestión urbana y la competencia entre ciudades que buscan atraer inversiones han potenciado la importancia de los negocios inmobiliarios en el desarrollo urbano. El fenómeno, de alcance mundial, se verifica también en diversas ciudades de América Latina. Estas inversiones se orientan a construir grandes complejos comerciales, modernos edificios de oficinas y lujosas residencias que, aunque pueden contribuir al crecimiento de la ciudad, también profundizan la fragmentación y las desigualdades territoriales (De Mattos, 2007: 82).

Los espacios periurbanos no sólo están localizados en un medio geográfico desfavorable y con alta vulnerabilidad ambiental, sino que, además, constituyen núcleos de población atomizados, sin dotación previa de servicios e infraestructura urbana, de tal suerte que la población ocupada residente en la periferia popular de desarrollo informal es, junto con la residente en los municipios periféricos de

desarrollo formal, la que debido a la distribución espacial de sus fuentes de empleo, deba recorrer las distancias más largas para trasladarse a su trabajo (Duhau, 2003).

Los retos de la gestión municipal

Una constante en la historia de México desde la época prehispánica hasta nuestros días es la concentración del poder económico y político, tanto en el ámbito de las funciones y competencias de los gobiernos, como en la localización de la población y las actividades de mayor rentabilidad en el territorio nacional, por lo que el proceso de contrarrestar la centralización del poder parece una historia sin fin en donde tras una larga lucha, se avanza sólo un poco, para descubrir después que en más de un aspecto las cosas permanecen casi como al principio.

Y si bien es cierto, que hoy existe un avance paulatino, al delegar mayores espacios o márgenes de poder desde la autoridad administrativa representada por el ejecutivo federal y sus dependencias hacia los estados de la federación y especialmente hacia el gobierno local o municipal, la vía gradualista elegida por los actores políticos parece tener su origen más en una intención de aplazar la pérdida de los privilegios, que a una actitud de prudencia para evitar una apresurada descentralización. En este contexto, para examinar los desafíos que enfrenta el gobierno municipal de Chicoloapan, es preciso realizar una precisión conceptual.

En este documento se entiende por gestión pública al conjunto sistematizado de prácticas de un gobierno, que orientadas a promover los objetivos de desarrollo definidos por su comunidad, articulan el ejercicio de sus atribuciones en la legislación vigente en ese territorio, promueven la incorporación de otros actores públicos o privados a tareas específicas, organizan los recursos presupuestales, humanos y tecnológicos asignados a sus agencias, fomentando la innovación, así como impulsan participación organizada y supervisión de la sociedad civil.

En consecuencia, el análisis de la gestión pública, puede realizarse a partir de dos elementos. El primero, se refiere a la distribución de competencias en cada uno de los distintos niveles de gobierno de un país, a partir de lo cual es posible establecer responsabilidades. El segundo, se vincula a la evaluación de la medida en que un gobierno determinado cumple con sus atribuciones. En este caso, un elemento central es el ejercicio del presupuesto asignado y los resultados obtenidos.

En el ámbito de las competencias, en 1983 se aprobó una reforma al Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pero debido a sus limitaciones, en 1999 se produjo una nueva reforma, en cuyo texto vigente la fracción III señala que:

Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: *a)* Agua potable y alcantarillado; *b)* Alumbrado público; *c)* Limpia; *d)* Mercados y centrales de abasto; *e)* Panteones; *f)* Rastro; *g)* Calles, parques y jardines; *h)* Seguridad pública y tránsito; *i)* Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera [...] Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Para realizar esas funciones, la fracción IV establece que:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: *a)* Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. *b)* Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. *c)* Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De modo análogo, en materia de regulación territorial, la fracción V señala que:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas

En el ámbito de la conurbación, la fracción VI determina que:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (Congreso, 1917).

Por otro lado, en el año 1993, se promulgó la *Ley General de Asentamientos Humanos*, en cuyo Artículo 20 se establece que:

> Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia... (Congreso, 1993).

A pesar del evidente avance en las competencias de los municipios aún permanecen pendientes algunos aspectos como: otorgar expresamente autonomía al municipio; el reconocimiento de usos y costumbres en los municipios indígenas; permitir la reelección inmediata de los presidentes municipales; reconocer al municipio como autoridad fiscal; obligar a la federación a transferir con transparencia y rapidez los recursos fiscales, sin intermediación de las legislaturas estatales, que se han convertido en una nueva aduana; reconocer la heterogeneidad municipal; establecer las bases para incorporar la participación ciudadana en decisiones municipales, así como definir la responsabilidad del municipio en la promoción del desarrollo económico (Guillén y Ziccardi, 2004: 32-33).

Para el caso de Chicoloapan, además de las facultades que provienen de la federación, es importante destacar la reforma de 2001 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en materia municipal, en donde destacan los artículos 19, 51, 61, 77, 112, 113, 114, 122, 123, 124, 125, 126, 128 y 139 (Congreso, 2001). De manera similar a lo ocurrido en otras entidades (Guillén y Ziccardi, 2004), en el Estado de México al analizar, con detalle Ziccardi (2004: 248) encuentra que el avance de mayor trascendencia es reconocer la capacidad de asociación entre municipios para la prestación de servicios y fortalecer la hacienda municipal en el uso de sus recursos, aunque en realidad no favorecen la existencia de un gobierno local autónomo. En lo político, se ampliaron las facultades del gobernador para intervenir en los municipios en el caso de conflictos con supresión de gobiernos.

Sin embargo, como se ha demostrado (Isunza y Méndez, 2011), en el ámbito del desarrollo urbano, en sentido contrario a las atribuciones que el artículo 115 de la constitucional nacional pretendió trasladar a los municipios, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México otorga amplias facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en materia de regulación de la tenencia de la tierra (fracciones XI y XII), para autorizar subdivisiones, fusiones, relotificación de predios y conjuntos urbanos (fracción XIII), establecer programas de reservas territoriales, destinos y usos del suelo (fracción XIV y XV), impulsar el

financiamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano (fracción XVI) (Congreso, 2008). Esta restricción también se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (artículos 11, 12, 31 fracción XXIV y 33 fracción VII) (Congreso, 2009a), en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (artículo 19 fracción III) (Congreso, 2007). Por su parte, la Ley de Vivienda (artículos 12 fracción IV y V) va aún más allá, al facultar al gobernador a suscribir convenios con el sector privado y a expedir los reglamentos que esa ley requiera (Congreso, 2009b).

En la ZMVM, enfrentar los efectos de las tendencias globales en los ámbitos locales implica serios retos para la gestión en un espacio metropolitano caracterizado por la confluencia de distintos órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal, así como el Gobierno del Distrito Federal y sus Jefaturas Delegacionales.[3] En un mosaico de actuaciones institucionales tan complicado, la capacidad de gestión del municipio para enfrentar los embates de la urbanización, la fragmentación y las desigualdades territoriales es una tarea difícil porque dispone de un limitado arsenal de recursos para responder a las demandas sociales que se tornan más complejas: la dotación de infraestructura vial y de medios de transporte suficientes para facilitar la accesibilidad y la movilidad de la población por diversos motivos, el excesivo uso privado del automóvil, el abasto de agua potable, la disposición de residuos domésticos, la dotación de equipamiento educativo, de salud y comercial, así como una serie de externalidades negativas derivadas de esta modalidad de urbanización.

De esta manera, en el contexto de la nueva modalidad impuesta por el capital inmobiliario en todo el planeta, en el año 2000 el gobierno del estado de México ejerció ámpliamente en Chicoloapan la facultad de conceder permisos para construir grandes complejos habitacionales.

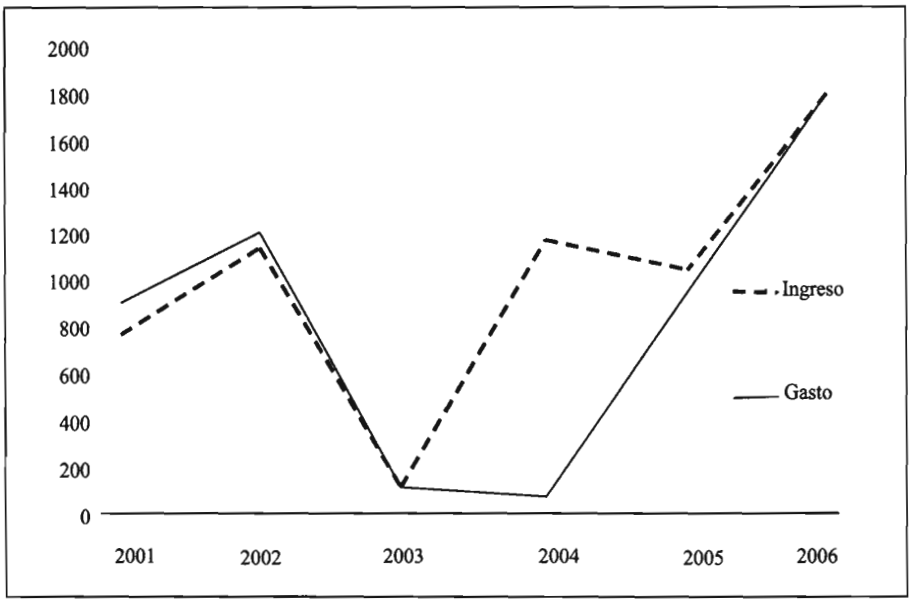
En el ámbito de la evaluación, uno de los aspectos de mayor relevancia en la gestión pública es el presupuesto del que puede disponer un gobierno municipal, así como sus fuentes de financiamiento, pues la planeación de acciones adquiere matices importantes en función de la certeza de contar con determinadas cantidades y el momento en que esto ocurre. Sobre el primer aspecto, la figura 2 revela variaciones significativas en el ingreso, que obviamente se trasladan al terreno de los programas de gobierno.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del gasto público, la tabla 3 ilustra un alto nivel de dependencia de recursos otorgados por el gobierno federal mediante los mecanismos emanados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo promedio

[3] Según los artículos 40, 41, 43, 44 y 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el Distrito Federal existe una legislación de excepción que limita sus facultades como Estado de la Federación y de sus delegaciones, que no son municipios.

para el lapso considerado es 60 por ciento. Paralelamente, muestra una escasa aportación del gobierno del Estado de México. Indica también un importante, aunque muy inestable porcentaje de ingresos recabados por el propio municipio, que de un año al otro aumenta en gran proporción, para reducirse a la mitad al siguiente. Evidentemente cambios de tal magnitud no favorecen la planeación de las actividades gubernamentales.

Figura 2. Chicoloapan ingresos y gastos 2001-2006 (cientos de miles de pesos)



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006-2009 y Presupuesto Ejercicio Fiscal 2008.

Tabla 3. Chicoloapan 2001-2006. Origen de ingresos por nivel de gobierno (%)

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Municipal	38.70	56.20	23.02	45.88	32.31	21.15
Estatal	0.11	0.11	0.10	0.17	0.33	nd
Federal	61.19	43.69	76.88	53.95	67.36	nd

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006-2009 y Presupuesto Ejercicio Fiscal 2008.

Dos indicadores incluidos en la tabla 4 permiten examinar otros aspectos de la eficiencia de las instituciones en Chicoloapan, según la metodología propuesta por Cabrero (1996). La autonomía financiera (total ingresos propios para año N/total propios para año N) indica la capacidad que un gobierno posee de generar ingresos propios por la vía de los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos, comparada con otras fuentes de financiamiento, como el crédito o los recursos provenientes de otros niveles de gobierno. Así que, a mayores ingresos propios corresponde una mayor autonomía financiera, pues para obtenerlos un gobierno depende únicamente de la eficiencia de sus agencias, lo que no ocurre con otro tipo de financiamiento. En el caso Chicoloapan, el indicador es débil.

Tabla 4. Chicoloapan indicadores de eficiencia institucional seleccionados (2001-2006)

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Autonomía financiera	0.39	0.56	0.23	0.46	0.32	0.21
Autonomía tributaria	0.23	0.18	0.25	0.41	0.56	0.58

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006-2009 y Presupuesto Ejercicio Fiscal 2008.

Por su parte, la autonomía tributaria (total recursos por impuestos para año N/ total ingresos propios para año N) exhibe evidencia sobre la medida en que los impuestos pagados por los ciudadanos en el municipio financian el gasto; de manera tal, que un mayor porcentaje de impuestos en los ingresos totales de un gobierno, significa una mayor eficiencia financiera, pues el monto a obtener en algunos de ellos como el impuesto cobrado por la propiedad de los bienes inmuebles (impuesto predial) puede conocerse con cierta certeza, generando mayor certidumbre en la planeación del gasto. También en este caso el indicador es débil.

El gobierno de Chicoloapan reconoce la urgencia de fortalecer este ámbito de la gestión pública, al señalar que la oficina de Receptoría de Rentas Municipal dispone de un padrón con 61 mil 863 predios inscritos, de los cuales sólo 54% (33 mil 416) pagan regularmente el impuesto. Una aproximación al monto de los ingresos no percibidos se obtiene al considerar que cada uno de los 28 mil 447 morosos pague el mínimo de 150 señalado en el Artículo 108 del Código Financiero vigente (Congreso, 2009) con lo cual se obtendrían 4 millones 267 mil 50 pesos (4 267 050), casi el doble de los ingresos presupuestados por Aportación de Mejoras para el año 2008 (H. Ayuntamiento, 2008: 117).

Evidentemente, cuando la población de un municipio pequeño crece desmesuradamente en un plazo corto, ocurre un desfase entre el aparato de gobierno y la calidad de los servicios proporcionados a su población, que puede corregirse al paso de algunos años, si el presidente municipal dispone no sólo de la intención de hacerlo, sino del apoyo y asesoría externos para reorganizar la estructura organizativa del gobierno, adquirir equipo, capacitar al personal en su uso y en el cumplimiento de nuevas funciones. En estos casos el abanico de servicios que la población demanda al gobierno local crece en número y diversidad, ocasionando un crecimiento y complejización de la administración pública (Guillén, 1996).

Este es precisamente el fenómeno en Chicoloapan, destino de grandes contingentes de población, que implica la necesidad de disponer con premura de nuevas escuelas de educación en preescolar, primaria, secundaria y bachillerato, de más y mejores servicios de salud, equipamiento de abasto y comercialización, transporte, entre otros.

En las actuales condiciones 10% de la población en edad escolar acude a planteles fuera del municipio, la cobertura del sistema de drenaje y alcantarillado es de 72%, el sistema de alumbrado público atiende 88.5% del territorio municipal, sólo 76.5% de los predios construidos dispone de agua potable y para atender a toda la población del municipio existe únicamente una casa de la cultura y tres bibliotecas públicas (H. Ayuntamiento, 2008: 30, 43, 64, 72, 73 y 91).

Del mismo modo que ocurre en muchas ciudades del mundo, la velocidad del proceso de urbanización en Chicoloapan, terminó por rebasar la capacidad de gestión de su gobierno y le plantea resolver retos a un ritmo vertiginoso. Sin embargo, plantearse excluir al municipio de los impactos del crecimiento urbano, es imposible e inviable. Por ello, la búsqueda de alternativas a esta compleja situación, requiere el apoyo concertado de los gobiernos estatal y federal, en combinación con un diálogo intenso con la comunidad para definir un programa de prioridades formulado conjuntamente con los ciudadanos.

Reflexiones finales

El caso de Chicoloapan ilustra con claridad un fenómeno que se presenta en los municipios periféricos de las grandes zonas metropolitanas en muchas ciudades del mundo: la escasa capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales para enfrentar tendencias globales que acentúan la fragmentación urbana.

En México, esta situación está presente en prácticamente todas las zonas metropolitanas, pues es consustancial al patrón de urbanización nacional. Esa acotada capacidad

de intervención se observa en mayor medida en los gobiernos municipales, cuyas competencias son más limitadas y su territorio es el asiento de las acciones de vivienda emprendidas por agentes del capital inmobiliario que, con notable similitud, promueven una intensa movilidad residencial sin condiciones previas de urbanización, generando núcleos de asentamientos humanos desarticulados, cuya población planea su vida cotidiana en función de zonas urbanas distantes a su lugar de residencia.

Evidentemente, el impacto de estos procesos se acentúa en países como México, en donde la persistencia de un fuerte centralismo se traduce en grandes asimetrías en la distribución de los recursos públicos y en una inconclusa descentralización de competencias hacia los gobiernos municipales. Sin embargo, no son exclusivos de ellos, pues en los años recientes, ha ocurrido en todo el planeta una serie de grandes transformaciones de orden económico, político, territorial y sociológico en cuya orientación y dinámica no han podido incidir los gobiernos.

Actualmente, los gobiernos nacionales, subnacionales y locales han perdido facultades cognoscitivas para identificar los principales rasgos y tendencias en asuntos de interés general, por lo que su actuación llega a ser errática o inexistente, pues además han perdido atribuciones legales para intervenir en fenómenos en los que antes solían actuar con eficiencia.

En el fondo de este dilema se encuentra la necesidad de comprender que ante los fenómenos de la sociedad contemporánea, la visión del gobierno, aunque útil, es insuficiente, pues la conjunción de un abanico más amplio de actores locales, regionales, nacionales e internacionales, con capacidades de actuación diferentes entre sí y enfrentando desafíos cada vez más complejos, le impide trazar sin ayuda un diagnóstico y plantear las alternativas que privilegiando el interés general resulten más adecuadas, las cuales muy posiblemente activarán la coalisión de intereses de esos actores.

En la búsqueda de una eficiente gestión pública, el enfoque tradicional, basado en la idea de la gobernabilidad, es decir en la concepción de que un gobierno capaz es suficiente para conducir a la sociedad, en tanto que ella sólo es objeto de las políticas, pues carece de capacidad para definirlas, debe sustituirse por la idea de la *governanza*, según la cual, el diseño de un plan de desarrollo económico-social sostenible y sustentable, requiere de un gobierno capaz, pero también simultáneamente de la intervención de los agentes del mercado y de las redes sociales (Aguilar, 2007).

En todo caso, el mayor desafío contemporáneo de los gobiernos locales lo constituye la capacidad de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local, mediante una serie de condicionantes entre las que destacan: promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos (redes de política pública local); el fortalecimiento del capital social y la movilización de la ciudadanía; la creación de las reglas del juego y arreglos

institucionales para proporcionar un marco de certidumbre y confianza a los actores; la capacidad estratégica para entretejer acuerdos y articular convergencias en el momento oportuno; es decir para generar una *acción pública de alta intensidad* (Cabrero, 2004: 115).

Bajo este enfoque y pese al complejo panorama expuesto, un gobierno local puede optar por otorgar prioridad a las necesidades de su población. Por lo tanto, es preciso fortalecer la regulación de la construcción de los conjuntos habitacionales a fin de favorecer los procesos de densificación, frenar el despoblamiento en las zonas centrales de las metrópolis, así como de optimizar el uso de infraestructura y equipamiento urbano ya disponible.

Bibliografía

Aguilar, A. G. (2002), "Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en ciudad de México", *EURE* (Santiago), dic. 2002, vol. 28, núm. 85, pp. 121-149, disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250716120 02008500007&lng=es&nrm=iso.

Aguilar, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", Conferencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Púbica. Santo Domingo, República Dominicana 30 octubre-2 noviembre de 2007, disponible en http://www.clad. org. ve/congreso/aguilarv.pdf

Cabrero Mendoza, Enrique (1996), "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, Enrique (2004), "Cogestión, gobierno, ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar", en A. Ziccardi (coord.), Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. IIS-Comecso-Indesol, México.

Conapo-INEGI-Sedesol (2007), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005, Conapo-INEGI-Sedesol, México.

Congreso de la Unión (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo; consultado el 14 de mayo de 2009.

_____ (1993), "Ley General de Asentamientos Humanos", http://www. diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf. consultado el 14 de mayo de 2009.

Congreso del Estado de México (2001), "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México" disponible en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML consultado el 14 de mayo de 2009.

_____ (2007). Ley de planeación del Estado de México y Municipios, disponible en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML

_____ (2009), "Código Financiero del Estado de México y municipios ejercicio fiscal del año 2009", disponible en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML; consultado el 14 de mayo de 2009.

_____ (2009a). Ley Orgánica Municipal del Estado de México, disponible en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML

_____ (2009b). Ley de Vivienda del Estado de México, disponible en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML

Connolly, P. (1988), "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario", en *Revista A*, vol. IX, núm. 25, México, UAM-Azcapotzalco.

Coulomb, R. y E. Duhau (coords.) (1997) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, México, UAM-Cenvi.

De Mattos, Carlos (2007) "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana", *Nueva Sociedad*, núm. 212, noviembre-diciembre de 2007, pp. 82-96.

Duhau, E. y M. S. Cruz (2006), "Suelo para Vivienda", en *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy,* México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma metropolitana, Azcapotzalco.

Duhau, E. (1998), Hábitat popular y política urbana, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México.

_____ (2003), "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial", *Papeles de Población*, Nueva Época, año 9, núm. 36, abril-junio, pp. 161-210.

Gobierno del Estado de México, Dirección General de Administración Urbana, disponible en http://web.edomexico.gob.mx/

Guillén, Tonatiuh (1996), Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política, México, Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte,.

Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004), "Introducción", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (2004) (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa.

H. Ayuntamiento Municipal (2006), "Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006–2009" disponible en http://www.chicoloapan.gob.mx/index.php?option=com_content&task= view&id=178& Itemid=49; consultado el 14 de mayo de 2009.

H. Ayuntamiento Municipal (2008), "Presupuesto ejercicio fiscal 2008", disponible en http://www.chicoloapan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=178&Itemid=49; consultado el 14 de mayo de 2009.

INEGI (1990), XI Censo General de Población y Vivienda, México.

_____ (1995), I Conteo General de Población y Vivienda, México.

_____ (2000a), XII Censo General de Población y Vivienda, México.

_____ (2000b), Muestra Censal; Cuestionario Ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda, México.

_____ (2005), II Conteo de Población y Vivienda 2005, México.

Isunza, Georgina (2008), "Programas de vivienda y movilidad residencial en la Zona Metropolitana del Valle de México" en: *Memorias del IV Seminario Internacional Gestión Urbana: ¿Más estado o más mercado?*, Ciudad Juárez-El Paso Texas, mayo de 2008.

Isunza Vizuet, G., Méndez Bahena, B. (2011), Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México [versión electrónica]. Eure, 37 (111), 107-129. http://www.eure.cl/numero/desarrollo-inmobiliario-y-gobiernos-locales-en-la-periferia-de-la-ciudad-de-mexico/.

Mertins, G. (1991), "Contribuciones al modelo de diferenciación socioespacial de ciudades intermedias de América Latina: ejemplos colombianos", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 24, (93).

Monclús, F. J. (1998), "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas", Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 5-15.

Negrete, Eugenia (2000), "Migración", en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México.

Schteingart, M. (1989), *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.

Seduvi-Gobierno del Estado de México (2003), Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2003-2006.

Sobrino, Luis J. (2004) "La política de población en la metrópoli, siglo XXI", ponencia presentada el 21 de julio de 2004 en el seminario organizado por la Comisión de Población y Desarrollo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Consejo de Población del Distrito Federal.

Ziccardi, Alicia (2004), "Reforma acotada y consenso legislativo para los municipios del Estado de México", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (2004) (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Convergencias desde lo local

Perspectivas del autoempleo: discusión sobre su situación actual y las medidas aunadas a su desarrollo

Antonio Galván Vera
Roberto Fernando Ochoa García
Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Resumen

La visión general del empleo en México es un tema primordial en las investigaciones actuales, más aún cuando es vinculado con los programas sociales de apoyo generados por las administraciones públicas. El estudio tiene como finalidad mostrar desde diversas perspectivas la situación actual del sistema laboral del país comparándola con algunos indicadores internacionales y conocer las repercusiones del Programa Nacional de Apoyo al Autoempleo coordinado por la federación y los gobiernos estatales. Los resultados reflejan en principio la insatisfacción salarial y la necesidad de fuentes secundarias laborales en respuesta a la realidad actual, en consecuencia se vislumbra la importancia de autoemplearse generando nuevas unidades de negocio. Se encontró que en los últimos años países de la Unión Europea manifiestan índices de desocupación laboral en incremento, denotando que el seguro de desempleo que otorgan estas naciones, ocasiona una desaceleración en la búsqueda de un nuevo trabajo. En México, la falta de una legislación formal sobre un seguro de desempleo aumenta la incertidumbre y precariedad entre los habitantes. Por otro lado, se observa que a pesar del número considerable de programas de apoyo al empleo su trascendencia no parece tener una adecuada respuesta.

Introducción

A pesar del creciente interés que se atañe al autoempleo, por parte de las administraciones públicas en todos los niveles de gobierno, al considerarlo en estos tiempos de alta desocupación laboral, como un medio de crecimiento sostenido de las economías, tanto desarrolladas como emergentes, aún se presentan vacíos de información y falta de investigaciones empíricas y teóricas sobre esta temática en México. El objetivo que persigue el presente documento es conocer la situación laboral del país y su comparativo con algunos otros sistemas internacionales, así como conocer el funcionamiento del Programa de Apoyo al Autoempleo promovido por los Servicios Nacionales de Empleo en México, revisando el esquema a nivel estatal de Tamaulipas, y así también determinar los factores productivos y sociales que pueden determinar las estrategias de desarrollo para la creación de nuevas unidades económicas.

Considerar al autoempleo como parte del crecimiento económico, se remite a Joseph Schumpeter (1939) con su teoría del "espíritu emprendedor", donde los empresarios son quienes crean las innovaciones técnicas y financieras en un medio competitivo y que deben de asumir continuos riesgos y beneficios que no siempre se mantienen constantes (Bhidé, 2000). Todos estos elementos intervienen en el crecimiento económico que desarrollan las micro, pequeñas y medianas empresas, considerando el rendimiento, la distinta mentalidad de sus miembros como progresistas, emprendedores, independientes y capitalistas, que generan y buscan nuevos diseños, con servicios convencionales que parten desde lo antiguo hasta lo moderno con enfoques o matices innovadores y los servicios cada vez más competentes. Ahora bien, la disyuntiva parte en principio de la importancia a esta temática por parte de las administraciones públicas, donde en muchos de los casos, los autoempleados no son considerados así mismos como independientes debido a las condiciones donde se desenvuelven y los recursos que aportan. Por ejemplo, los empleados por cuenta propia trabajan más horas que un asalariado, tienen pocos accesos a los beneficios básicos sociales, sus protecciones legales pueden ser menores dependiendo del tipo de empresa, etcétera.[1] Por tanto, el análisis de cómo se comportan y qué aporta este tipo de trabajos propios a las economías pueden ayudar a mejorar políticas económicas altamente encaminadas hacia el futuro prospectivo de estos negocios.

[1] Seguros de desempleos, formar parte de colectividades para protegerse; pueden ser distintas las medidas por las cuales existan desventajas.

De facto, Álvarez y Valencia (2008) argumentan que la interpretación de la generación de nuevas microempresas como fuente de autoempleo encuentran interés fundamental en aspectos tales como: *i)* un crecimiento económico con niveles de aceleración pautados provocando una atenuante en el problema del desempleo, y *ii)* la capacidad de los individuos en términos empresariales y el impacto que pueden aplicar tanto al crecimiento como desarrollo económico de un país. En ese sentido, la política económica y social concierne también el análisis de la creación de nuevas unidades de negocio (Westhead y Cowling, 1995; Davis, Haltiwanger y Schuh, 1996; Davidson, Lindmark y Olofsson, 1998; Beglay, Tan y Schoch, 2005; Díaz, Urbano y Hernández, 2005) por ello, los trabajos de investigaciones que promuevan el autoempleo, proporcionan parámetros útiles en aspectos sociales y económicos para su desarrollo.

Para las administraciones públicas el análisis de los factores determinantes del empleo por cuenta propia, representa una arteria necesaria para el embate del déficit de empleos formales. Loufti (1991), comenta que los ingresos adquiridos por los sujetos autoempleados son consecuencia del esfuerzo, su fuerza laboral productiva, el nivel de riesgo adquirido, así como de la inversión en capital. En cambio las remuneraciones atribuidas a los empleados salariados divergen en gran medida de estos. Ahora bien, desde otra perspectiva, sin una clara idea de empresa y un marco institucional rígido y complejo, el autoempleo puede convertirse en sólo un medio de subsistencia (Earle y Sakova, 2000), proporcionando ingresos sólo para cubrir necesidades básicas y nulo crecimiento empresarial.

En ese sentido la persona interesada en autoemplearse tendrá que buscar las herramientas o factores productivos necesarios para llevar a cabo su misión, la cual será definida directamente por el enfoque de su negocio, si por un lado, observa una visión empresarial encauzada a la autonomía desde una perspectiva económica, los actores tendrán un panorama más amplio, donde no sólo la inversión en recursos financieros será lo primordial, sino la correcta optimización de apalancar la idea tanto en esfuerzos físicos y mentales para remuneraciones adecuadas y visibles a mejoras continuas. Mientras que, por otro lado, si el interesado sólo tiene la visión de sobrevivir conociendo la oportunidad marginal presentada, entonces los resultados podrán verse prácticamente desde el inicio atribuyéndose a la poca atracción de los productos e ingresos.

Consecuentemente, para incorporar a los autoempleados al crecimiento de la economía, el Estado desarrolla políticas sociales de fomento al empleo y para que éstas tengan impacto deben ser institucionales, inclinándose hacia el bienestar colectivo, tomando en cuenta aspectos políticos, ideológicos, culturales, organizacionales y principalmente los de índole idiosincrática en México; el aspecto económico va

estrechamente ligado con todas las anteriores y el interés sería, ¿cómo enfocar las políticas públicas sociales con el uso adecuado de los recursos financieros para generar empleos, y así impulsar el desarrollo del autoempleo o la eficiencia y subsistencia de los existentes para proporcionar un bienestar adecuado y acorde al potencial nacional?

En consecuencia, indagamos en primer término sobre la situación nacional en cuestión de empleo. Posteriormente, se analiza la vertiente teórica del autoempleo, describiendo además sobre las principales características del perfil personal para llevar a cabo un negocio por cuenta propia y conocer su desenvolvimiento como ente empresarial. Se considera relevante para este estudio, el análisis de algunas estadísticas del estudio del Programa de Fomento al Autoempleo, comparando los resultados nacionales con el caso particular de Tamaulipas, con el propósito de tener una visión y proyección sobre el autoempleo y sus posibles determinantes. Finalmente se presenta un epígrafe de discusión obteniendo algunas conclusiones preliminares.

Perspectiva del empleo en México

De interés es analizar la situación laboral actual, buscando una visión tanto local, nacional como internacional, y conocer cuáles son las vertientes trascendentales sobre las que versan los estudios hasta ahora tratados sobre el tema.

En México, la temática primordial es la recuperación del empleo y las diversas fuentes que pueden propiciar una solución a este problema. El gobierno se encuentra en constante formulación de programas y estrategias que incidan positivamente en subsanar esta temática; del gobierno federal participan diferentes secretarías como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social con programas como "Fomento al Autoempleo", "Empleo formal", "Movilidad Laboral Interna", de la Secretaría de Economía participan entre otros los programas "Desarrollo de Empresas Gacelas", de "Proveedores", y por parte de los estados como Tamaulipas estrategias de microcrédito como el Fondo Tamaulipas. Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo realizado por las autoridades gubernamentales, los resultados no reflejan una mejora sustancial en los niveles económicos.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la Población Económicamente

Activa (PEA) nacional se ha mantenido alrededor de 58.70% sin cambios considerables del 2007 a mediados del 2009, ahora bien, la tasa de condiciones críticas de ocupación[2] aproximadamente representa 11.23% de la PEA en la misma serie temporal, indicándonos que las pequeñas variaciones anuales van acordes al poco despegue de ocupación laboral. Importante de señalar dentro de estas estadísticas es la que representa el porcentaje de la población sub-ocupada[3] con respecto al PEA que manifiesta un claro repunte de pasar de 7.22 a 9.37% del 2007 al 2009, exteriorizando claramente que los trabajadores se encuentran cada vez en una necesidad mayor de conseguir fuentes alternativas de empleo de acuerdo a las necesidades actuales.[4]

En los últimos años países como Australia, Noruega, Canadá y Estados Unidos, han demostrado mayor capacidad para recuperar los trabajos perdidos, han cambiado la perspectiva sobre la creación de nuevas empresas inclinándose hacia percepciones como el empleo a cuenta propia. Ahora bien, si el Estado como tal no es suficiente en satisfacer la demanda y crear empleos, entonces se ha comprendido en buena magnitud adecuado que la generación de éstos provenga de la iniciativa privada (Loufti, 1991; Gelderen, Bosma y Thurik, 2001).

La tabla 1 nos muestra claramente el tiempo promedio de desempleo de algunos países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en donde podemos observar el desempeño de México en comparación con otras economías. Observamos que la población de México durante el periodo de 2000 a 2008 tiene en promedio 8.7 meses desempleados, mientras que en Australia demoran 2.27 meses en recuperar su empleo, más interesante es el dato que arroja la República Checa indicando que sus habitantes en promedio duran 21 meses desempleados.

Analizando estos datos podemos deducir que altos índices temporales de desempleo se encuentran principalmente en los países miembros de la Unión Europea, donde el seguro que ofrece el país para el desempleo es atractivo y protector para sus habitantes.

[2] La Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO) reúne en un solo indicador a los individuos que no laboran jornadas completas por razones ajenas a su voluntad. Este agregado se calcula como proporción de la población ocupada. Es una tasa de situación ya que toma en cuenta sólo las circunstancias que pesan sobre las personas, independientemente de si ello las orilla a presionar en los mercados laborales a través de la búsqueda de trabajo.

[3] La población subocupada se refiere a aquella que manifestó tener necesidad y disponibilidad para trabajar más horas que las que su ocupación actual le permite.

[4] Cabe destacar que sólo informamos de algunos indicadores por parte del INEGI en cuanto a ocupación se trata debido a que la mayoría nos refrenda a la misma conclusión.

Tabla 1. Duración promedio de desempleo de países integrantes de la OCDE del periodo comprendido del 2000 al 2008

Promedio anual por totalidad de la población de cada país				
País	*Media*	*Desviación estándar*	*Mínimo*	*Máximo*
Australia	2.271299	0.3251024	1.746479	2.580548
Canadá	3.967104	0.3488574	3.392286	4.559978
República Checa	20.99775	1.172021	18.79733	22.68531
Finlandia	10.44593	0.7574794	9.462198	12.09548
Francia	14.04239	0.8927493	12.81451	15.85724
Hungría	16.42103	0.7235232	15.60679	17.82614
México	8.698465	0.8846519	7.560492	10.06639
Noruega	4.576649	0.9529725	3.467929	6.497778
Polonia	15.78313	2.139678	12.07148	18.51061
República Eslovaca	17.08695	1.228291	15.3798	18.95124
España	16.29626	5.002263	9.755649	24.52501
Suiza	15.99118	2.707192	11.8616	19.45098
Estados Unidos	3.880824	0.5644545	2.936726	4.530283

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de estadísticos de la OCDE en diciembre de 2009 expresados en meses.

La tabla 2 nos muestra un comparativo del porcentaje de la tasa de desempleo en México y el estado de Tamaulipas en serie de tiempo del 2000 al 2008. Primeramente a nivel nacional observamos el incremento porcentual a través de los años, donde el 2004 presenta un punto máximo a partir del cual existió un descenso, mientras que en el 2008 se muestra el máximo de 3.97 por ciento. La situación para Tamaulipas se presenta de forma distinta ya que los incrementos porcentuales han sido mayores, particularmente en el 2004, donde vemos un máximo de 5.42% y a partir de ahí se ha tratado de controlar sin mucho éxito ya que en el 2008 presenta un incremento respecto a sus años anteriores.

Con los datos mostrados nos percatamos de la problemática del empleo y lo trascendente que requiere su atención, y que dentro del marco económico actual se desarrollan las actividades productivas en México. En el caso particular de Tamaulipas, el problema persiste por consiguiente, la implementación de proyectos que coadyuven a subsanar la falta de empleos debe manifestarse con eficiencia.

A este respecto podemos intuir que la creación, generación o actualización de empresas tienen que ir formados de acuerdo a las actuales políticas sociales, tomando como punto medular el autoempleo como estrategia para generar fuentes de empleo.

Tabla 2. Tasa de desempleo anual

Periodo	*Tasa de desocupación México (%)*	*Tasa de desocupación Tamaulipas (%)*
2000	2.58	2.56
2001	2.76	3.50
2002	2.98	4.05
2003	3.41	5.01
2004	3.92	5.42
2005	3.58	4.22
2006	3.58	4.56
2007	3.70	4.50
2008	3.97	4.67

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI).

El autoempleo y su programa social en México

Usualmente, las investigaciones internacionales se han enfocado al análisis de los determinantes entre escoger el autoempleo *vs* el empleo tradicional remunerado (por ejemplo, Evans y Leighton, 1989; Rees y Shah, 1986). Los trabajadores por cuenta propia tienen la característica que sus ingresos vendrán determinados por: *1)* su esfuerzo; *2)* del rendimiento empresarial; *3)* de su trabajo; *4)* del correcto manejo de capital; *5)* así como de los factores secundarios que en situaciones de riesgo aborden para su evolución (Loutfi, 1991). Un alto índice de autoempleo propicia la visión externa de una anomalía general en la oferta de empleo, pero a su vez colocan a los

entes empresariales en pro de los riesgos mediante el apoyo sistemático de políticas sociales en estos rubros.

Si usamos el razonamiento de Cuervo (2003) sobre el papel del empresario en un país, se le vislumbra en una posición donde la competitividad de las compañías recae tanto en dirección, como en éxito o fracaso de los lineamientos marcados por los directivos y accionistas (dependiendo la especificidad de las firmas), y estas son la materia prima de la creación de valor y las características primordiales de ventajas de un país.[5] Ahora bien, en México la evidencia empírica muestra que durante los años noventa el índice de desempleo y de pobreza aumentó, por lo tanto, la población se vio en la necesidad de emprender microempresas familiares (Mungaray y otros, 2005), con la prospectiva de cubrir sus necesidades básicas y dejar de depender de los procesos económicos tan variados que afectan tanto a las empresas como a los organismos gubernamentales.

Con el propósito de definir las características del sujeto que busca el autoempleo, consideramos conveniente en este estudio determinar el perfil del microempresario. Según Veciana (1989), los rasgos que caracterizan a un empresario partiendo de un enfoque psicológico podrían vislumbrarse en: *1)* independizarse; *2)* iniciativa y energía personal; *3)* propensión al riesgo; *4)* motivación al logro; *5)* insatisfacción; *6)* proyección a futuro; *7)* inclinación a la labor y *8)* intuición. Por lo cual, analizando los principales factores que caracterizan a las personas que acuden a los servicios gubernamentales de ayuda social, se puede incluir además de los anteriores, la necesidad básica de obtener un ingreso de acuerdo a las carencias suscitadas en los sistemas actuales para obtener salarios.

La evidencia empírica muestra dos aspectos diferenciados de las causas sobre las cuales se sustenta una persona para ser empresario por cuenta propia: *1)* Primero, la razón de emprendedorismo donde el interesado muestra aptitudes propias que innovan el proceso productivo (motivación pull), mediante el ingreso de sistemas más eficientes o productos no explotados (Taylor, 1996; Blanchflower y Oswald, 1998; Lin, Picot y Compton, 2000) y *2)* Donde el desempleo a niveles macro se muestra muy intenso e implica una necesidad de autogenerar vacantes mediante la creación de entidades de negocio debido a la no eficacia en la obtención de un empleo asalariado (Audretsch, 1993; Ritsilä y Tervo, 2002) que al menos cumpla con las necesidades comunes (motivación push).

[5] Nótese que en esta situación estamos usando un principio sin enfocarnos en el tamaño en particular de las compañías pero lo enfocaremos a nuestro análisis siempre y cuando partamos de las circunstancias de que toda empresa surge en condiciones diferentes.

Por lo tanto, esta última motivación push es la que nos atañe directamente en este estudio, pero realmente sería necesario para la identificación del perfil del empresario, sobre si además de las cuestiones explicadas, se encuentran el descontento del trabajo anterior reflejado en un salario insuficiente, poco éxito en periodos prolongados de desempleo o movilidad laboral constante, lo cual nos daría una mayor idea sobre análisis consecuentes.

Adicionalmente, el análisis completo de un empresario parte desde la escolaridad con la que cuenta, estrato social donde se desenvuelve, lugares geográficos de residencia, contactos o redes disponibles, edad, apoyos gubernamentales obtenidos, posibilidad de gestión, entre otros.[6] Importante es el sector sobre el cual se ha incursionado, ya que los accesos y medios de supervivencia pueden variar de acuerdo al tipo de adscripción (véase por ejemplo, Bates, 1995; Incyde, 2001). Por citar algunos ejemplos, Borjas y Bronars (1989) analizan el estado de la cuestión mediante discrepancias raciales en la propensidad y rentas del autoempleo para una muestra en Estados Unidos, su estudio teórico-empírico arroja evidencia importante sobre el grado o nivel de educación de los participantes, mencionando que los autoempleados poseen un grado mayor de educación que los asalariados.[7] En un marco institucional distinto como lo es la economía Chilena, Puentes, Contreras y Sanhueza (2009), encuentran que una baja educación está correlacionada con una probabilidad mayor de autoemplearse, de esta manera atribuyendo una mayor atracción hacia el trabajo asalariado a aquellos con una educación mayor. Cabe destacar que si el pequeño empresario tiene una motivación tipo pull es de esperarse que el nivel de escolaridad sea mayor que las de tipo push por razones comunes. Por ello esta variable para nosotros puede ser importante pero si la tomamos en cuenta como efecto de supervivencia empresarial. Resultados empíricos muestran según Mungaray y Ramírez (2007) que los rendimientos de las microempresas tienen una relación positiva de acuerdo al grado de escolaridad formal y experiencia previa en la dirección del negocio.

Según Mungaray, Ramirez y Texis (2005), el objetivo principal de las microempresas no se basa en la mejora de los rendimientos de su producción en cuanto a incremento de capital se refiere, sino que este giro de empresas está vinculado con apenas el sostenimiento económico de sus integrantes. Su estudio se basa en talleres familiares, mediante un análisis cauteloso observan que la venta al corto plazo sustituye a la maximización de las utilidades, por consiguiente, las

[6] Los cuales tendrían que verificarse de acuerdo al giro empresarial que se lleva a cabo.

[7] Cabe destacar que este análisis fue desarrollado con una muestra muy heterogénea en nivel de razas y cultura obtenido a partir del censo poblacional de 1980.

necesidades de los microempresarios radica en la consecución de obtener recursos inmediatos para subsistir y la reinversión en capital podría verse afectada. En consecuencia, la motivación push es la que surge en este aspecto, aunque cabe destacar que en lugar de estudiarlo como objetivo podemos mejor explicarlo como consecuencia de los procesos productivos.

Dentro de la vertiente que analizamos pero con otra perspectiva encontramos aspectos de innovación en unidades de negocio a pequeña escala los cuales han sido identificados y procesados por personal calificado que debido a prácticas de recorte de personal (o cualquier otra índole de despido) han tenido que emprenderlos por cuenta propia (Carree y Thurik, 1998). Lo interesante en estos modelos de negocio es el conocimiento previo adquirido y la experiencia que conlleva por parte de estos empresarios, lo cuales podrán situar sus objetivos a una mayor supervivencia, por consiguiente el requerimiento de personal podría incrementarse o simplemente permanecer constante durante un lapso mayor. Por otro lado, si el microempresario además de su negocio tiene un empleo asalariado podría contribuir en explicar el funcionamiento de este tipo de negocios.

La importancia primordial de este crecimiento en la mano de obra dentro de las microempresas, talleres o pequeños entes de negocios estriba en que los procesos productivos al momento de expandirse son cada vez más rigurosos; dentro de este proceso es necesario un agente de cambio, el cual debe enfocarse además en la producción, en la eficiencia de los procesos organizacionales, éstos deben ser modelados con las características propias de sus procedimientos e irse actualizando y adaptando de acuerdo a las necesidades que se presenten.

Dentro del marco institucional mexicano, Ruiz (1995) argumenta, que debido a los problemas nacionales en materia exterior, provocados por complejidades estructurales, implica que una amplia gama de pequeñas empresas en el país no aprovechen la producción de insumos nacionales, sustituyendo aquellos adquiridos mediante importaciones, evitando el fomento a un crecimiento y mayor renta en las empresas.

Discutiremos el caso práctico del Programa de Fomento al Autoempleo desarrollado en México, así como particularmente para el estado de Tamaulipas con el propósito de contar con una perspectiva de las condiciones en política social aporta la administración pública actual, al sistema de microempresas para autoemplearse.

Muchas de las microempresas al inicio crecen con integrantes pertenecientes a una familia con carácter de taller, el mismo que ha desempeñado un papel importante en nuestro país a lo largo de los años (Mungaray y otros, 2005), donde el principal factor de producción es la misma mano de obra y por consiguiente, en cuanto un crecimiento de estas microempresas llevaba paralelamente un aumento en las plazas

ofertadas de empleo contribuyendo así a la economía nacional en este aspecto. Las explicamos de esta manera debido a que son en inicio, las que atiende este programa social.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social[8] a través de sus dependencias estatales del Servicio Nacional de Empleo (SNE) ha lanzado entre otros programas sociales el denominado "Proyectos de Inversión Productiva (PIP)", que a partir del año 2005, se conoce a la fecha Programa de Fomento al Autoempleo (FA), el cual tiene como finalidad proporcionar ayuda económica a personas sin empleo fijo y con idea de alguna actividad productiva (en proceso o en marcha) mediante una inversión fija a fondo perdido. El apoyo que otorga el SNE a las iniciativas de ocupación es exclusivamente en especie y por montos autorizados. La iniciativa de ocupación se entiende como "el conjunto de actividades encaminadas a desarrollar una actividad económica que generen beneficios económicos" (Gobierno de Tamaulipas, 2008). La característica de este programa social consiste en la entrega de un monto económico determinado por el número de personas que integren el micronegocio (se proporciona alrededor de 25 mil pesos MN/100, por cada persona, con un máximo de cinco personas por unidad de negocio, según datos del manual de procedimientos del programa de apoyo al autoempleo 2006). La ayuda se proporciona en forma de donación de equipos, maquinaria y herramientas necesarias para llevar a cabo el proceso productivo de cada negocio,[9] la cual quedará en custodia condicionada al buen uso de los bienes. El PIP tiene su historia a partir del 2002, dentro de los estímulos de simplificación fiscal y de apoyos económicos y técnicos que ofrece la articulación nacional de apoyos sociales. El apoyo de estos programas va dirigido a desempleados y subempleados[10] que en el total de sus miembros no rebasen los cuatro salarios mínimos.

Por consiguiente, el objetivo primordial de este programa es incrementar la rentabilidad de los negocios y mejorar su productividad que impulsen el desarrollo empresarial y bienestar social de sus miembros. De esta manera fortaleciendo el estatus de autoempleado mediante un mecanismo financiero y técnico. Buscando al

[8] Es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, desempeña facultades que le atribuye la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley Federal del Trabajo*, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.

[9] Estos apoyos tienen una normatividad rigurosa por lo cual sólo se proporcionan a aquellas personas que cumplan con todos los requisitos del programa.

[10] Se entiende por subempleado según la Secretaría Nacional de Empleo aquella persona que no rebasa los 5 300 pesos MN/100 de ingreso mensual, o si los miembros en conjunto lo rebasan no serían incluidos en el programa.

mismo tiempo formar encadenamientos productivos en las áreas donde se desenvuelven mediante el apoyo de herramientas, equipo y maquinaria, asesoramiento técnico, administrativo y de gestión (SNE, 2006).

La tabla 3 muestra los estados integrantes de la república mexicana con sus respectivas personas registradas y aquellas que han sido colocadas de acuerdo al programa de apoyo al empleo en su vertiente de fomento al autoempleo. Observamos que en total el reporte otorgado por el SNE muestra que a nivel nacional se registraron 10 395 personas las cuales fueron apoyadas con las condiciones del programa. Con respecto a los estados notamos que Guerrero encabeza la lista con un total de 1 204 eventos favorecidos, además el Estado de México y Oaxaca se encuentran muy cerca; Baja California cuenta apenas con 23 personas registradas así como Tlaxcala con 27. Ahora bien, el estado de Tamaulipas ha ejercido 132 colocaciones de programas de fomento al autoempleo durante el 2009 posicionándose con sólo 1.26% de los apoyos brindados en el total del país.[11]

Tabla 3. Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Fomento al Autoempleo

Entidad federativa	*Personas registradas*	*Eventos de colocación*
2009	**10 395**	**10 395**
Aguascalientes	163	163
Baja California	23	23
Baja California Sur	88	88
Campeche	130	130
Coahuila	84	84
Colima	93	93
Chiapas	506	506
Chihuahua	176	176
Distrito Federal	175	175

[11] Esta información fue recabada hasta finales de octubre del 2009 por tanto podría variar de reportes posteriores al término de año pero refleja información útil y referencial para nuestro estudio.

Durango	188	188
Guanajuato	95	95
Guerrero	1 204	1 204
Hidalgo	54	54
Jalisco	589	589
México	1 186	1 186
Michoacán	773	773
Morelos	154	154
Nayarit	259	259
Nuevo León	483	483
Oaxaca	1 165	1 165
Puebla	235	235
Querétaro	191	191
Quintana Roo	128	128
San Luis Potosí	112	112
Sinaloa	277	277
Sonora	153	153
Tabasco	191	191
Tamaulipas	132	132
Tlaxcala	27	27
Veracruz	499	499
Yucatán	367	367
Zacatecas	495	495
Cifras preliminares. Acciones realizadas con presupuesto federal y estatal.		

Fuente: Dirección de Apoyos a Desempleados y Subempleados de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

Los negocios participantes de este programa parten de la premisa explicada en apartados anteriores donde buscan ser únicamente un medio de subsistencia para sus miembros (en la mayoría de familias), donde en un gran porcentaje de los casos los ingresos provenientes de las operaciones realizadas en estas microempresas son los únicos. Se tienen objetivos de lucro, pero es reconocible que los factores productivos, la planeación organizacional así como el ambiente donde se desarrollan no son los óptimos para maximizar utilidades.

Se identifica que la producción doméstica que realizan las microempresas a partir del programa PIP, no cuenta con una adecuada tecnología especializada, por lo que ofertas mayores de sus servicios o productos[12] se ven limitadas en comparación con negocios de mayor tamaño. Por ello a partir de la entrega de los apoyos, el organismo correspondiente desarrolla un cronograma para realizar seguimientos a los negocios favorecidos mediante visitas. Asímismo, el material en custodia después de 12 meses de uso correcto se dona a los mismos negocios. El equipo autorizado se entrega en un periodo no mayor a cinco meses después de presentarse la solicitud del autoempleado.

Dentro de la tabla 4 encontramos todos los programas de apoyo al empleo desde el 2002 al 2008 para el estado de Tamaulipas. Los datos demuestran que el programa de fomento al autoempleo ocupa uno de los lugares más bajos dentro de los mecanismos de solución a la desocupación laboral por parte del SNE a través de sus programas de apoyo al empleo. No obstante, el histórico demuestra que los casos de colocación de este programa FA han sufrido un esquema en forma de ciclos a lo largo del tiempo debido a subidas y bajadas en los casos atendidos, en el 2008 podemos apreciar que se ha llegado al máximo registrado en este estado con un total de 323.

Discusión

Se ha demostrado que existe un importante trabajo para los académicos respecto al análisis que proponga mayores investigaciones empíricas en cuestión de generación de empleo y sus consecuentes aplicaciones en política social. Quizás aún de mayor relevancia sería la tarea de analizar el contexto estructural de la temática por sí mismo. Respecto a lo analizado con anterioridad podemos argumentar aspectos fundamentales a considerarse. Primero, el desempleo a nivel mundial de acuerdo a la OCDE, tiene características alarmantes principalmente en los países de Europa donde en los últimos años se ha acentuado de manera significativa. Sin embargo pareciera que el seguro de desempleo que se ofrece por las economías de esos países, conlleva que los trabajadores no busquen con celeridad una nueva fuente de empleo.

[12] Las actividades a desarrollarse en los micronegocios van enfocadas a todos los sectores económicos y son actividades tanto de producción de bienes como de prestación de servicios.

Tabla 4. Programas de Apoyo al Empleo en el estado de Tamaulipas del 2002 al 2008

	2002		*2003*		*2004*		*2005*		*2006*		2007	2008		
Programa	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados
Programa de Apoyo al Empleo	10 151	6 197	14 162	9 280	10 589	7 368	10 708	5 993	12 339	7 040	11 407	7 649	16 847	9 116
Bécate	6 968	4 935	10 068	7 467	6 884	4 596	7 055	3 859	7 695	4 577	7 331	5 565	10 274	6 096
Empleo Formal	2 981	1 082	3 801	1 520			3 318	1 822	3 507	1 921	2 733	1 704	3 793	2 365
Movilidad Laboral Interna	0	0	0	0	0	0	0	0	598	153	717	35	1 429	314
Apoyos a Migratorios					15	1	13	13	21	19	26	26		
Fomento al Autoempleo	202	180	293	293	152	152	133	133	168	168	222	222	323	323
Fomento al Autoempleo 2G							155	155	44	44				
Redes							34	11	306	158	378	97	1 028	18

Fuente: Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por otro lado, es importante observar en las estadísticas de la OCDE, como la diferencia que tiene México con su principal socio comercial, Estados Unidos, donde

la duración promedio de desempleo es de 3.8 meses con respecto al nacional que es de 8.6 meses. Es casi el mismo tiempo que cubre el seguro desempleo que ofrece el gobierno de Estados Unidos, lo que permite a sus trabajadores cubrir sus necesidades primarias y al mismo tiempo sus oficinas contribuyen a que el trabajador encuentre un nuevo empleo. En el caso de México, la inexistencia del seguro de desempleo, y el limitado apoyo de los programas de fomento al empleo, aumenta la precariedad del trabajador mexicano. Segundo, a pesar de la diversidad de los programas de apoyo al empleo que promueve la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, su impacto es mínimo para combatir el desempleo. Las causas son los excesivos requisitos para acceder al registro del programa y principalmente a sus limitados alcances económicos del Sistema Laboral Mexicano. Los programas que más trabajadores apoyan a colocarse son el programa Bécate y el Empleo Formal, donde la participación de apoyo del gobierno es únicamente como promotor del empleo. El programa de Fomento al Autoempleo (FA) del Servicio Nacional del Empleo, en el caso de Tamaulipas, muestra que funciona como un paliativo de política pública social para abatir el desempleo. Es decir, los resultados muestran cifras bajas con respecto a los resultados a nivel nacional, ya menos del 5% personas del total colocadas por esta modalidad son de Tamaulipas. Sin embargo, no depende en absoluto de las autoridades públicas que un sujeto pueda emplearse formalmente o que inicie una iniciativa de ocupación propia, dependerá de la motivación que lo lleve a encontrar una nueva forma de vida laboral. En ese sentido, la motivación de empuje o "push", de acuerdo al contexto nacional, es la que principalmente impulsa al autoempleo en México.

Finalmente, como estrategias empresariales que coadyuven al éxito de las unidades de negocio a emprenderse se deben de proponer actividades tales como propuestas de impulso para las microempresas en el cual pugnan por un proceso de generación de innovaciones, fomentando el uso de vinculaciones con otros entes empresariales para un proceso económico más eficaz, relacionando sus actividades industriales y apalancándose unas con otras a nivel regional, y todo esto, de manera institucional (Hernández y Rabelo, 2005). Por consiguiente, si utilizamos su razonamiento y lo bajamos a economías de escala y alcance podría pasar la típica microempresa de solamente subsistir a continuar produciendo y generar mayores rendimientos en una correcta industrialización por áreas específicas. Como se identificó, las características principales de las microempresas les permiten comportarse de manera flexible, tanto con sus proveedores como con las empresas a las que proveen o al consumidor final (dependiendo de la actividad desarrollada por cada firma), este factor adquiere mayor relevancia cuando el mercado tiende a ser cambiante en economías con una estabilidad fluctuante, es decir, con este tipo de

mecanismos adquieren una mayor presencia y una fidelidad adecuada. Además, en el momento que desarrollen sus planes estratégicos, debe considerarse que la colocación de sus productos debe potenciarse, debido a que en muchos de los casos son productos si no únicos con una diferencia específica valorable en comparación con los demás en los segmentos mercantiles. El desarrollo de una política organizacional, y un correcto manejo del mercado puede generar un impacto positivo en la misma, generando así posibles nuevas fuentes de trabajo con proyección y remuneraciones adecuadas.

Ahora bien, es común conocer que las empresas de países emergentes o en desarrollo sigan lineamientos de imitación a sus similares localizadas en países desarrollados, de esta manera realizando una política empresarial estrechamente ligada con estos requerimientos se reforzarían los programas sociales de apoyo. Si en dado caso el tamaño se encuentra dentro de los impedimentos de crecimiento, pues tiene que potencializarse a través de lineamientos propios de posicionamiento en el mercado de acuerdo a las características específicas de cada región o localidad. Además, si utilizan estas empresas y las interrelacionan con otras del mismo giro pero de mayor capacidad, el beneficio podría verse paulatinamente mejorado con adecuadas gestiones corporativas, en este caso por medio de programas públicos.

Bibliografía

Álvarez, A. y P. Valencia (2008), "Un análisis de los factores sociodemográficos determinantes en la creación de empresas en el marco de la interculturalidad", *Revista de Economía Mundial*, 018, pp. 341-353.

Audretsch, D. (1993), "New Firm Formation Activity in US Manufacturing", en C. Karlsson B. Johannison y D. Storey (eds.), *Small Business Dynamics-International, National and Regional Perspectives*, London y New York, Routledge, pp. 40-56.

Bates, T. (1995), "Self-employment Entry Across Industry Groups", *Journal of Business Venturing*, num. 10, pp. 143-156.

Begley, T. M., W. Tan y H. Schoch (2005), "Politico-Economic Factors Associated with Interest in Starting a Business, A Multi-Country Study", *Entrepreneurship, Theory and Practice*, 29 (1), pp. 35-55.

Blanchflower, D. G. y A. J. Oswald (1998), "What Makes an Entrepreneur?", *Journal of Labor Economics*, 16 (1), pp. 26-60.

Bhidé A. (2000), *Origen y evolución de nuevas empresas*, Oxford University Press Inc.

Borjas, G. J. y S. G. Bronars (1989), "Consumer Discrimination and Self-employment", *Journal of Political Economy*, 95 (3), pp. 581-605.

Carree, M. A. y A. R. Thurik (1998), "Small Firms and Economic Growth in Europe", *Atlantic Economic Journal*, 26 (2), p. 137.

Cuervo, A. (2003), "La creación empresarial. De empresarios y directivos", en Genescá y otros (coords.), Creación de empresas-Entrepreneurship, Bellaterra, Barcelona, Servicio de Publicaciones de la UAB, pp. 49-73.

Davidson, P., L. Lindmark y C. Olofsson (1998), "The Extent of Overestimation of Small Firm Job Creation-An Empirical Examination of the Regression Bias", *Small Business Economics*, 11, pp. 87-100.

Davis, S. J., J. C. Haltiwanger y S. Schuh (1996), *Job Creation and Destruction,* MIT Press, Cambridge.

Díaz, J. C., D. Urbano y R. Hernández (2005), "Teoría económica institucional y creación de empresas", *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, 11 (3), pp. 209-230.

Earle, J. S. y Z. Zakova (2000), "Business Start-Ups or Disguised Unemployment? Evidence on the Character of Self-Employment from Transition Economies", *Labour Economics*, 7, pp. 575-601.

Evans, D. S. y L. S. Leighton (1989), "Some Empirical Aspects of Entrepreneurship", *Small Business Economics*, 79 (3), pp. 519-535.

Gelderen, M., N. Bosma y R. Thurik (2001), *Setting up a Business in the Netherland*, Research Paper ERS-2001-15-STR, Erasmus University and the Erasmus School of Economics (ESE) at Erasmus Uni.

Hernández, E. y J. Rabel (2005), "Perspectivas institucionales para una política industrial regional de redes", *Revista Comercio Exterior*, 55 (4), pp. 322-328.

Incyde (2001), *La creación de empresas en España. Análisis por regiones y sectores*, Madrid, Cámaras de Comercio-Industria y Navegación de España-Fundación Incyde.

Lin, Z., G. Picot y J. Compton (2000), "The Entry and Exit Dynamics of Self-Employment in Canada", *Small Business Economics*, 15, pp. 105-125.

Loutfi, M. (1991), "Configuración y postulados básicos del trabajo por cuenta propia en Europa", *Revista Internacional del Trabajo*, 110 (2), pp. 153-174.

Mungaray, A. y M. Ramírez (2007), "Capital humano y productividad en microempresas", *Investigación Económica,* 66 (260), pp. 81-115.

Mungaray, A., N. Ramírez y M. Texis (2005), "Estructura de mercado y maximización de beneficios en las microempresas", *Comercio Exterior*, 55 (4), pp. 316-321.

Puentes, E., D. Contreras y C. Sanhueza (2007), "Self-Employment in Chile, Long Run Trends and Education and Age Structures Changes", *Estudios de Economía*, 34 (2), pp. 203-247.

Rees, H. y A. Shah (1986), "An Empirical Analysis of Self-Employment in the U.K.", *Journal of Applied Econometrics*, 1, pp. 95-108.

Rees, H. y A. Shah (1986), "An Empirical Analysis of Self-Employment in the U.K.", *Journal of Applied Econometrics*, 1 (1), pp. 95-108.

Ritsilä, J. y H. Tervo, (2002), "Effects of Unemployment on New Firm Formation, Microlevel Panel Data Evidence from Finland", *Small Business Economics*, 19, pp. 31-40.

Ruiz, C. D. (1995), *Economía de la pequeña empresa. Hacia una economía de redes como alternativa empresarial para el desarrollo*, México, Ariel Planeta.

Taylor, M. P. (1996), "Earnings, Independence or Unemployment, why Become Selfemployed?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58, pp. 253-265.

Veciana, J. M. (1989), "Características del empresario en España", *Papeles de economía española*, 39, pp. 19-36.

Westhead, P. y M. Cowling (1995), "Employment Change in Independent, Ownermanaged High Technology Firms in Great Britain", *Small Business Economics*, 7 (2), pp. 111-140.

Los internados de Educación Primaria: discurso y realidad

Verónica Montoya González

Resumen

En nuestro país, uno de los logros más importantes es en relación al reconocimiento de los niños como sujetos de derecho. No obstante, como señala Sergio García Ramírez (2008: 9) "... la ley no modifica la realidad de improviso. El decreto no cambia la vida"; tal y como lo demuestra la realidad de algunos niños mexicanos que aún se encuentran distantes de tan buenas intenciones. En su inicio, los internados fueron destinados para los hijos del personal del ejército mexicano, siendo clara muestra de la educación socialista impulsada en esa época y que se caracterizó por ser: obligatoria, gratuita, de asistencia infantil, coeducativo, única, integral de trabajo, cooperativista y emancipadora (Guevara, 1989). Ante los excelentes resultados en beneficio de la niñez, el Sistema de Internados sirvió de modelo para su implementación en otros países de América Latina (Internados de Enseñanza Primaria, 1947).

Como resultado de la investigación exploratoria de enfoque cualitativo en la que se aplicó el método etnográfico etnohistórico y que se realizó durante el ciclo escolar 2008-2009, se concluye de forma general que actualmente y a más de setenta años de su creación, el transcurso de tiempo en estos planteles se refleja en el deterioro de los inmuebles e instalaciones, así como en el bajo impacto que en su organización y funcionamiento han tenido las políticas y los compromisos adquiridos a nivel mundial y nacional para la protección de la infancia.

Introducción

Este artículo tiene como finalidad brindar un panorama general de la situación que prevalece en los Internados de Educación adscritos a la Coordinación Sectorial de Educación Primaria, cuyos beneficiarios son menores en circunstancias especialmente difíciles, como resultado de una investigación de campo realizada en el ciclo escolar 2008-2009.

A pesar de los cambios suscitados a favor de la niñez a nivel mundial, contexto en donde cualquier niño o niña son reconocidos como sujetos de derecho, se vive un distanciamiento entre el ritual discursivo y la realidad de estos menores.

Se reconoce que el origen primordial de sus problemáticas es la pobreza y sus consecuencias, asimismo, que no se han implementado soluciones concretas que lleguen a estos sectores.

Si bien se hace mención de una pequeña muestra, esta resulta significativa en relación a la atención que se le brinda a la niñez de nuestro país.

El niño, como sujeto de derecho

Uno de los mayores retos que enfrenta la sociedad mexicana, es la atención a la niñez en circunstancias especialmente difíciles, que de acuerdo con el Programa de Acción 2002-2010: "Un México apropiado para la Infancia y Adolescencia" se clasifica en:

a) Niños en situación de calle.
b) Niños trabajadores.
c) Niños migrantes y repatriados.
d) Niños víctimas de violencia, maltrato y abuso.
e) Niños hijos de trabajadores migrantes.
f) Niños con alguna discapacidad.
g) Niños indígenas.
h) Niños en desamparo.
   - Niños institucionalizados.
   - Niños víctimas de desastres naturales y/o emergencias.
i) Niños víctimas de explotación sexual comercial infantil.
j) Niños desplazados por conflictos en otros países.

Menores que se les encuentra en el día a día, tanto en las ciudades como en las comunidades rurales de nuestro país o de los que se sabe de su existencia por las severas problemáticas de abuso, de maltrato, de abandono, de discriminación y de impunidad de las que son víctimas y que son difundidas por los distintos medios de comunicación. No obstante, a pesar de la gravedad de las diversas problemáticas que viven y la evidente transgresión a sus derechos, no se brindan soluciones de fondo, prueba de ello es el incremento de algunos de estos grupos de menores en circunstancias especialmente difíciles. En la Convención de los Derechos del Niño, realizada en noviembre de 1989, se reconoció que este tipo de población existe en todos los países y que requieren de una especial consideración.

En el documento que establece los Derechos del Niño, destaca por su integralidad en relación a la protección y cuidado de la infancia:

Artículo 19.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de prejuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentra bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial (Unicef, 1999: 6).

Asimismo se reconoce que la familia es el medio natural para el crecimiento y bienestar particularmente de los niños, la cual a través de un ambiente de felicidad, amor y comprensión propiciará el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad. Por ello, la familia debe recibir la protección y asistencia necesarias para asumir tan importante responsabilidad.

En la "Cumbre Mundial a Favor de la Infancia" del 30 de septiembre de 1990, realizada en Naciones Unidas, Nueva York, los jefes de Estado y de Gobierno de diversos países, entre ellos México, reconocieron que los problemas que aquejan a la niñez son:

- El peligro al que se ven expuestos innumerables niños de todo el mundo que dificulta su crecimiento y desarrollo.
- El que millones de niños sean víctimas de la pobreza, de las crisis económicas, el hambre y la falta de un hogar, el analfabetismo y el deterioro del medio ambiente.
- La muerte de 40 mil niños por día a consecuencia de la malnutrición, de diversas enfermedades como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) y los efectos de las drogas (Unicef, 1990).

Por lo que algunas de las tareas a las que se comprometió el jefe del gobierno mexicano entre otras, son:

- Mejorar las condiciones de salud y nutrición de los niños.
- Mayor atención, cuidado y apoyo a los niños impedidos y a otros en circunstancias especialmente difíciles.
- Prestación de los servicios de educación básica y alfabetización.
- Dar toda la protección y la asistencia necesaria a la familia, como grupo fundamental y entorno natural del crecimiento y desarrollo de los niños.
- Asegurar o reactivar urgentemente el crecimiento y desarrollo económico sostenido y sostenible en todos los países (Unicef, 1999).

A unos años de haber adquirido estos compromisos, el Gobierno Federal señala que uno de los grandes retos es asegurar que los niños mexicanos tengan los bienes básicos: educación, salud y nutrición, para ello crea el Programa de Acción 2002-2010 "Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia", cuya meta es "la creación de condiciones para que todos los niños de México inicien su vida en un contexto de igualdad de circunstancias que les sean propicias para su desarrollo integral" (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, 2002: 12). Además de establecer como base jurídica para el cumplimiento de los derechos de los niños mexicanos, la Convención de los Derechos del Niño y la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.*

Como se observa y de acuerdo con Bustelo (1999), en nuestro país como en el resto de América Latina, existen dos realidades en rumbos paralelos e irreconciliables, una es la realidad en donde la pobreza, la escasa generación de empleo, el bajo poder adquisitivo de un significativo sector de la población y la desigualdad son más que evidentes.

Y la otra, la de los encuentros políticos, cumbres y reuniones de alto nivel donde se reconoce, se discute y se declara sobre la lucha que se debe emprender en contra de la pobreza y sus consecuencias; sobre los derechos de los niños y las medidas a adoptar para su cuidado y desarrollo. No obstante el contraste entre lo declarado y el hecho es evidente al no cumplir los compromisos adquiridos, al no lograr las metas establecidas en los programas creados para tal efecto, ante la falta de una política social que promueva el cuidado y asistencia de la niñez en circunstancias especialmente difíciles.

Desinternación de menores

Desde mediados del siglo xx, tanto en Europa como en América Latina se creó una red legal e institucional destinada al rescate de los menores de su familia —por no considerarse adecuada—, de la pobreza, de la delincuencia, de la orfandad mediante su protección en instituciones con régimen de internados (Crotti, 2002).

Es durante el final de la década de los setenta del siglo pasado, en Estados Unidos y en algunos países europeos como en Italia y España, se inició un fuerte debate, al cuestionarse las formas de exclusión social y en ocasiones la privación de la libertad que sufren los niños de los internados educativo-asistenciales y la población de los hospitales psiquiátricos.

En los estudios realizados sobre la vida de las instituciones se describen las carencias afectivas y de atención personalizada que padecen los menores internos, ya que su vida se rige por las rutinas colectivas que impiden se expresen, desarrollen y valoren la individualidad de cada uno de ellos. Se corroboró que los programas selectivos asistenciales, no son la solución a los problemas de los niños y sus familias.

Como parte de la política social, que según Bustelo (1999) son las acciones destinadas a la construcción democrática de una sociedad justa; resaltó la necesidad de transformación de las políticas de protección a la infancia, dando inicio al proceso de desinstitucionalización. Éste, además de promover la erradicación de instituciones sustitutas de la familia, impulsa la creación de políticas universales de educación, salud, vivienda, recreación, formación para el trabajo y el fortalecimiento de las capacidades de acceso de integración social para todo niño.

En este contexto se hace necesaria la reorientación del financiamiento de las políticas de infancia y la planificación y gestión integral que mejoren las condiciones de vida de niños y adolescentes.

Uno de los sujetos centrales para el logro del proceso de desinstitucionalización es la familia, cuyo enfoque de institución inhábil se modifica al visualizarla con potencialidades, con capacidad para asumir sus responsabilidades y hacer efectivo el derecho de todo niño a la convivencia familiar.

El proceso de desinternación no es lineal, ni ausente de retrocesos, por lo que en los países involucrados, ha implicado profundas transformaciones políticas, sociales, jurídicas y económicas encaminadas a la creación de una sociedad capaz de incluir a todos sus miembros.

Postura que es reforzada en los citados países por lo declarado en la Convención de los Derechos del Niño y que en algunos países de América Latina, sirvió como punto de partida para la transformación de sus sistemas de atención a la infancia vulnerable.

Los Internados de Educación adscritos a la Coordinación Sectorial de Educación Primaria

No obstante, en nuestro país al margen de los compromisos adquiridos a nivel mundial, de los cambios promovidos y aplicados en otros países, de la elaboración de programas específicos para la atención de menores en circunstancias especialmente difíciles como es el caso de los menores institucionalizados, aún prevalecen instancias en los que el impacto de estas políticas sociales y de protección a la infancia no se reflejan en su totalidad; tal es el caso de los tres Internados de Educación adscritos a la Coordinación Sectorial de Educación Primaria, instancia dependiente de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal, la cual se responsabiliza del servicio de educación básica en esta entidad con excepción de la Delegación Política Iztapalapa.

El origen de estos planteles educativo-asistenciales es consecuencia de la aplicación de la política social implementada por el general Lázaro Cárdenas del Río en su mandato como presidente de la República, quien creó el Sistema Nacional de Escuelas Industriales Hijos del Ejército y cuya finalidad fue: "... relevar a la tropa de la obligación trascendente de educar a sus hijos y que se ve imposibilitada de verificarla debido a la frecuente movilidad de sus cuerpos" (Cárdenas, 1934: 14).

Sistema que desde su origen en 1935 y hasta 1970 estableció 28 internados en distintas entidades del país (Díaz y Lázcares, 1994). Cabe señalar que como consecuencia de la descentralización educativa llevada a cabo en 1993, este

sistema se desintegró, por lo que cada entidad se responsabilizó de los planteles adscritos a su jurisdicción. Motivo por el cual no existe una instancia gubernamental que informe sobre cuántos y cuáles de estos planteles funcionan en el país y en qué circunstancias.

En su origen estas escuelas, representaron toda una innovación al conjuntar el aspecto educativo con el asistencial y la capacitación laboral de sus alumnos. Para ello se adaptaron o construyeron grandes espacios acordes a diseños al servicio que brindaban como: edificio escolar, dormitorios, comedor, cocina, almacenes, aulas equipadas para talleres, parcela escolar, auditorio, alberca, canchas deportivas, casa para el director, áreas exclusivas para el servicio médico y odontológico entre otras.

Asimismo, para la atención de su población objetivo, se crearon plazas laborales específicas para la contratación del personal especializado como: maestros de adiestramiento, cocineras, meseros, médicos, odontólogos, enfermeras, almacenistas y prefectos entre otros ("Internados de Enseñanza Primaria", 1947).

Con el transcurso del tiempo y ante la creciente situación de pobreza de algunos sectores de la población, su objetivo cambió, actualmente en la Coordinación Sectorial de Educación Primaria. Los internados están destinados a la atención de menores "... que se encuentran en situación de desventaja ocasionada por la desintegración familiar y condiciones de marginalidad entre otras" (Disposiciones y Lineamientos Generales para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos en el Distrito Federal 2008-2009: 51). Los servicios asistenciales que brindan estos tres internados son:

- Desayuno, comida y cena.
- Uniforme escolar del diario y de educación física.
- Servicio de alojamiento.
- Servicio médico, de odontología y de psicología.
- Talleres.
- Partida para la Recreación Estudiantil (PRE) que consiste en la entrega a cada alumno de 3 pesos por sábado de cada mes.

Los tres internados en cuestión son los siguientes: Internado de Educación Primaria N° 1 "Gertrudis Bocanegra de Lazo de la Vega", que se ubica en la calle de Adolfo Prieto N° 1128, Colonia Del Valle, Delegación Benito Juárez y desde 1947 es exclusivo para población femenina.

De acuerdo al SODA (Sistema para la Optimización de Datos Administrativos) en el segundo bimestre del ciclo escolar 2007-2008 su población estudiantil fue de 235 alumnas distribuidas en los siguientes grados y grupos

Grado	*1°*	*2°*	*3°*	*4°*	*5°*	*6°*	*Total*
Grupo	1	2	2	2	2	2	11
Docentes	1	2	2	2	2	2	11
Total	23	38	37	40	47	50	235

Fuente: elaboración propia a partir de los datos registrados del segundo bimestre del ciclo escolar 2007-2008, en el SODA.

Internado de Educación Primaria N° 2 "Ejército Mexicano", que se ubica en Calzada Azcapotzalco la Villa 269, Colonia Santa Catarina, Delegación Azcapotzalco. Destinado a la atención de niñas y niños.

De acuerdo a la información del segundo bimestre del ciclo escolar 2007-2008 registrada en el SODA, la población que atendía la escuela era la siguiente distribuida en los siguientes grados y grupos

Grado	*1°*		*2°*		*3°*		*4°*		*5°*		*6°*		*Total*	
Grupo	2		2		2		2		3		3		14	
Docentes	2		1		2		2		2		2		11	
Sexo	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
	8	20	13	28	21	28	20	23	10	31	14	33	86	163
Total	28		41		49		43		41		47		249	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos registrados del segundo bimestre del ciclo escolar 2007-2008, en el SODA.

Lo primero que se advierte en estas escuelas, es el deterioro que presentan los inmuebles y sus instalaciones como es el caso de una de las áreas médicas donde los muros tienen fisuras, lo que implica un riesgo tanto para los beneficiarios como para el personal. En algunos casos se adaptó un espacio sanitario para el servicio de psicología. Por otra parte, la falta de medicamentos e instrumental médico es notoria, siendo subsanada a través de donaciones.

Internado N° 17 "Francisco I. Madero", se ubica en Av. Circunvalación 87, Colonia Morelos, Delegación Venustiano Carranza. Atiende a población de niñas y niños.

Al segundo bimestre del ciclo escolar 2007-2008, de acuerdo con los datos registrados en el SODA, su población escolar fue de

Grado	*1°*		*2°*		*3°*		*4°*		*5°*		*6°*		*Total*	
Grupo	2		2		3		3		3		3		16	
Docentes	2		2		3		3		3		3		16	
Sexo	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
	21	25	25	36	37	45	44	39	34	57	43	55	204	257
Total	46		61		82		83		91		98		461	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos registrados del segundo bimestre del ciclo escolar 2007-2008, en el SODA.

El marco general de la organización de estos tres internados, se apega a lo establecido en las Disposiciones y Lineamientos Generales para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos en el Distrito Federal 2008-2009 y en la Carpeta Única de Información 2008-2009, en los que se definen los requerimientos de información administrativa que los directores y docentes deben reportar en materia de: control escolar, inscripciones, estadística, becas, actividades extracurriculares, administración de personal, recursos materiales y financieros. Y el órgano de gobierno colegiado, Consejo Técnico Consultivo y órganos de representación como la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Escolar de Participación Social.

Al igual que los inmuebles, su operación es diferente al resto de las escuelas primarias del Distrito Federal, iniciando por el horario de servicio que es:

- *Entrada*: El día lunes a las 6:45 hrs.
- *Salida*: El día viernes a las 17:00 hrs.

Los menores viven en estas instalaciones 125 horas a la semana los 200 días que tiene de duración el ciclo escolar. Esto implica que existe una significativa diferencia de horas en relación a los alumnos que acuden al resto de las escuelas primarias, ya sea en horario matutino (de 8:00 a 12:30 hrs.), vespertino (de 14:00 a 18:30 hrs.) e incluso de tiempo completo (de 8:00 a 16:00 hrs.).

Los alumnos de las escuelas primarias regulares, al salir de la escuela se incorporan a las diversas actividades familiares, sociales, y en algunos casos también laborales. Los alumnos de los internados permanecen todo este tiempo sin contacto e interacción familiar; su relación social se circunscribe al resto de los compañeros

y personal que labora en el internado y con el medio ambiente que se reduce a las instalaciones y espacios del inmueble.

En este caso, los menores ingresan el día lunes con una maleta que contiene algunos de los siguientes artículos: mudas del uniforme escolar, uniforme de educación física, pijama, mudas de ropa interior, calcetines o calcetas, artículos de aseo personal como jabón, zacate, cepillo dental, toalla, peine, crema, entre otros y su mochila con útiles escolares.

De acuerdo con Goffman (1990) todas las actividades de su vida cotidiana están estrictamente programadas en una secuencia que se impone desde arriba por normas señaladas por los responsables de la institución.

Se rigen por un horario, en el que existen actividades iguales en estos tres planteles como la ingesta de alimentos durante el día, los recesos, la hora de levantarse y de dormir. Hay actividades que varían de un internado a otro como son las que se realizan después de la comida.

Actividades que realizan los menores durante su estancia en el internado

<table>
<tr><td rowspan="2">Hora</td><td rowspan="2">Actividad</td><td colspan="3">Especificaciones de cada plantel</td></tr>
<tr><td>I-1</td><td>I-2</td><td>I-17</td></tr>
<tr><td>6:00</td><td>Aseo personal</td><td colspan="2">Higiene personal</td><td>Tender camas
Aseo personal</td></tr>
<tr><td>7:15</td><td>Desayuno</td><td></td><td>Cepillado dental.
Breve receso antes de entrar a clases</td><td>Breve receso antes de entrar a clases</td></tr>
<tr><td>8:00</td><td>Clases académicas</td><td rowspan="4">Las clases académicas incluyen: red escolar, educación física, gimnasia, chimalli y asistencia a la biblioteca</td><td rowspan="4">Clases de natación</td><td rowspan="4"></td></tr>
<tr><td>10:30</td><td>Recreo</td></tr>
<tr><td>11:00</td><td>Ingreso a salón de clases</td></tr>
<tr><td>12:30</td><td>Término de clases académicas</td></tr>
<tr><td>12:30</td><td colspan="4">Receso</td></tr>
<tr><td>13:00</td><td colspan="4">Comida</td></tr>
<tr><td>14:00 o 15:00</td><td>Talleres</td><td>Talleres de educación tecnológica y artística</td><td>De 1° a 3° grado acuden a clases de apoyo pedagógico

De 4° a 6° grado acuden a talleres</td><td>Talleres artísticos, culturales, deportivos y tecnológicos</td></tr>
</table>

18:00	Receso			
18:30	Cena			
19:00	Ingreso a dormitorios	Baño Hora de lectura	Baño	Aseo personal Fortalecimiento de valores a través de: lectura dirigida, juegos de mesa o en el patio, video o televisión
20:00 hrs.	Hora de dormir			

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la investigación de campo realizada en los Internados de Educación Primaria, 2008.

En relación a las actividades que se realizaban en estos planteles desde su origen, de forma general siguen siendo las mismas: desayuno, asistencia a clases, comida, asistencia a talleres, cena y hora de dormir. Es decir que durante los más de 70 años que tienen de existencia los internados, la rutina sigue siendo la misma; ahora la diferencia radica en el desmantelamiento y deterioro de los talleres destinados a la capacitación laboral, de los que únicamente queda el nombre.

Actualmente las actividades que realizan los menores en estos talleres se limitan a acciones que no propician su desarrollo para su futura incorporación a la vida productiva, por ejemplo: recorte de figuras con fomi, dibujo libre, papiroflexia, muestras de puntadas de costura en telas usadas, entre otras, todo lo anterior sin ninguna aplicación en la vida diaria.

Algunas de las situaciones que se advierten en la vida cotidiana de los escolares en estas instituciones se describen a continuación:

- Al inicio o término de alguna de las actividades los menores se concentran en el patio escolar bajo el cuidado de algunos adultos que les dan órdenes o indicaciones. Es importante señalar que en dos de estos planteles, el patio escolar, es un espacio abierto, sin embargo, los alumnos ya no pretenden salirse de estos límites, pareciera que están condicionados a permanecer en este lugar hasta recibir una nueva indicación.
- Los dormitorios, son amplios espacios donde caben desde 25 hasta 80 niños; las camas en algunos casos son literas equipadas con un colchón delgado, cobijas y colcha. Contiguo a este espacio están las regaderas, retretes y lavabos. No se observa la existencia de ningún objeto que personalice la presencia de los niños.

- Desde que salen del dormitorio en la mañana y hasta que regresan a los mismos en la noche, los alumnos permanecen con su uniforme escolar y su mochila.
- Durante la hora de la comida, los menores se incorporan a las mesas que ya tienen designadas, en donde ya les fueron servidos todos los alimentos. En algunos casos, un adulto está presente, sin establecer comunicación mientras se desarrolla la actividad.
- No obstante que se dice que el internado es "la segunda casa de los niños", no existen juguetes que denoten la presencia de infantes y en algunas de las áreas recreativas los juegos están descompuestos y oxidados. Las televisiones que se ubican en algunos de los dormitorios son de pantalla pequeña, lo que limita a los niños para poder disfrutar algún programa.

Es necesario mencionar que no existe un proceso de selección para el personal que labora en estas escuelas, en contraste a esta circunstancia, con los alumnos se ejerce una minuciosa elección para su ingreso.

Estos planteles no aplican programas que apoyen o propicien la funcionalidad de la familia, para que pueda cumplir con su objetivo como espacio natural en el desarrollo del niño.

Todo lo anterior proporciona algunos elementos que permiten vislumbrar la atención y asistencia a estos menores en circunstancias especialmente difíciles.

Conclusiones

Tomando en cuenta los documentos rectores en relación al cuidado y asistencia de la niñez y la realidad observada, cabe preguntarse ¿Cuáles son los derechos de estos niños confinados en un internado?

De acuerdo al Programa de Acción 2002-2010 "Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia", la clasificación propuesta para menores en circunstancias especialmente difíciles, incluye a los menores institucionalizados, pero dentro de sus poblaciones objetivo, no son mencionados los menores de los Internados de Educación Primaria.

El programa administrado por los Internados de Educación Primaria, no se concentra en luchar por la resolución del origen de las problemáticas de la población que atienden, sino brinda un asistencialismo que omite los derechos sociales, transformando su actuar en acciones de caridad.

En el transcurso del tiempo los Internados de Educación Primaria han sufrido cambios en su organización y funcionamiento, que parecieran producto de las limitaciones económicas primordialmente, más que de las surgidas de las necesidades de sus educandos.

Resalta que a pesar de los cambios políticos, económicos y sociales que ha vivido nuestro país, en los Internados de Educación Primaria, se continúan realizando de forma general las mismas actividades que hace más de setenta años.

Los Internados de Educación Primaria son un claro ejemplo del contraste entre los discursos, los compromisos asumidos en cumbres y reuniones de alto nivel a favor de la infancia y la realidad que padecen los niños.

Bibliografía

Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (2008-2009), "Carpeta_única de información. Educación inicial, jardín de niños de educación preescolar, escuela de educación primaria, escuela de educación secundaria, servicios de educación especial y centros de educación extraescolar", México, SEP.

Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (2008-2009), "Disposiciones y lineamientos generales para la organización y funcionamiento de los servicios de educación básica, inicial, especial y para adultos en el Distrito Federal", México, SEP.

Anónimo (1947), "Internados de Educación Primaria", documento no publicado.

Bustelo, E. (1999), "Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible. Infancia y Política Social", S. Bhattacharjea (comp.), *Infancia y política social*, México, Unicef-Universidad Autónoma Metropolitana.

Cárdenas, L. (1934), "Discurso de Gral. Lázaro Cárdenas, al protestar como presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 30 de noviembre de 1934", disponible en http//:www.biblioteca.tv; consultado el 20 de enero de 2009.

Crotti, E. (2002), "Presentación. Internación de Niños: ¿El Comienzo del Fin?" (coords.), N. Cantwell, M. Cillero, M. Couso y M. Ferrari, Italia, Florencia, Unicef-Centro de Investigaciones Innocenti.

Díaz, M. y M. Lázcares (1994), "Breve reseña histórica de los internados de educación primaria y las escuelas de participación social", Documento no publicado, México.

Goffman, E. (2007), *Internados*, Argentina, Amorrortu.

Márquez, J. (2007-2008), "Sistema para la Optimización de Datos Administrativos, SODA", (versión 2003) (sofware de cómputo), México, CSEP.

Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud (2002), "Un México apropiado para la infancia y la adolescencia Programa de Acción 2002-2010", México.

Unicef (1989), "Convención sobre los derechos del niño", México.

_____ (1990), "Cumbre mundial a favor de la infancia".

Acerca de los autores

Guadalupe Isabel Ceballos Álvarez, es doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte. Tiene Maestría en Demografía por el mismo instituto. Actualmente es investigadora en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas Campus Tampico-Madero. Sus líneas de investigación han girado en torno a tópicos relacionados con la salud reproductiva y violencia. Correo electrónico: gica_79@hotmail.com

Adolfo Rogelio Cogco Calderón, es doctor en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y profesor con perfil Promep. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Sus áreas de interés han girado en torno al proceso de descentralización de las políticas sociales; evaluación de programas de carácter social y al análisis de las capacidades administrativas de los gobiernos municipales para la atención de los grupos vulnerables. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, así como capítulos de libros. Sus correos: rcogco@uat.edu.mx, rcogco@hotmail.com

Antonio Galván Vera, es doctor en Economía de la Empresa por la Universidad de Salamanca, España con mención de "Doctor Europeus" y "Cum Laude". Actualmente es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales, sus líneas de investigación e interés versan en diversificación corporativa, internacionalización empresarial, decisiones de inversión, estructura de capital, política de dividendos, valoración de empresas, gobierno corporativo, empresas familiares, marcos institucionales enfocados en sistemas de legislación, de mercado y desarrollo de las economías, innovación educativa, empleo y programas sociales. Ha publicado diversos artículos en

revistas especializadas, así como capítulos de libros. Centro Universitario Tampico-Madero, Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales, 89000 Tampico (México). Phone number: +52 833 241 20 00 Ext. 3769, Fax: +52 833 241 20 00. Correo electrónico: agalvanv@uat.edu.mx

Georgina Isunza Vizuet, es docente investigadora de tiempo completo del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (Ciecas) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Doctora en Planificación Territorial y Desarrollo Regional (Universidad de Barcelona); Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas (UAM-A); Licenciada en Economía (UNAM). Se especializa en temas ligados al desarrollo urbano, regional y local: vivienda sustentable, eco-innovación rezago habitacional y política de vivienda. Entre sus productos de investigación más recientes: *Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la ciudad de México* (2011); *Rezago habitacional y política de Vivienda en la Zona Metropolitana del Valle de México 2001-2006* (2010); *Política de Vivienda y Movilidad Residencial en la Ciudad de México* (2010); *La difusión de tecnologías para la vivienda sustentable en la ciudad de México* (2010); *Efectos Urbano ambientales de la política de vivienda en la ciudad de México, Los gobiernos locales ante el boom inmobiliario en la periferia de la ciudad de México* (2010), *Eco-innovación para la vivienda en México* (2010) y *Metrópolis latinoamericanas. Contribución al debate* (2008). Participa como Jurado Evaluador en el Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc. Correo electrónico: ginaisunza@gmail.com

Oscar Alfonso Martínez Martínez, es doctor en Políticas de Bienestar Social y cuenta con una estancia posdoctoral en programas de Renta por la Universidad de Valencia-España. Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México. Sus líneas de investigación son: Evaluación de Políticas Sociales, Programas de Transferencias, Pobreza y Políticas de Bienestar Comparado. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente coordina el proyecto "Evaluación del Programa Oportunidades y Seguro Popular en el Noreste de México". Correos electrónicos:_oscar.martinez@uia.mx; oamartinezmartinez@hotmail.com

Benjamín Méndez Bahena, es profesor-investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (Ciecas) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional (Universidad de Barcelona); Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas (UAM-A); Licenciado en Economía (ESE-IPN). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I. Su línea de investigación es gestión pública en desarrollo urbano, regional y local. Ha realizado cerca de 20 publicaciones en temas como el

comercio en vía pública, la seguridad ciudadana, la terciarización o las políticas públicas. Entre sus trabajos más recientes: *Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la ciudad de México (2011)*; *El delito en las zonas metropolitanas de México* (2010); *Los gobiernos locales ante el boom inmobiliario en la periferia de la ciudad de México* (2010); *Territorio y delito en México 1940-2003* (2010), *Ineficiencia institucional y desarrollo en México* (2010); *Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México* (2009); *Funciones de gobierno y seguridad ciudadana* (2008). Profesor en la Maestría en Economía y Gestión Municipal en el Ciecas-IPN. Correo electrónico: bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx

Verónica Montoya González, tiene Maestría en Educación por la Universidad de las Américas A.C. con mención honorífica. Durante los últimos años se ha desarrollado como asesora técnico-pedagógica de la Subdirección de Operación de la Coordinación Sectorial de Educación Primaria y en la Dirección de Operación de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa; fue responsable de Proyecto Extraedad en la Coordinación Sectorial de Educación Primaria en el Distrito Federal. Fue responsable del área de albergue y directora de la Casa de la Juventud "José Joaquín Fernández de Lizardi" de la Dirección General de Protección Social del DDF Sus Líneas de investigación han girado en torno a la población infantil en situación de vulnerabilidad como: Menores infractores; Menores en situación de y en calle y Menores institucionalizados. Correo electrónico: veritomont@gmail.com

Roberto Ochoa García, es doctor en Economía y Ciencias Sociales, por la Universidad Autónoma de Tamaulipas UAT (abril, 2006), tesis con premio a la Investigación de Excelencia Universitario 2006, profesor con perfil deseable de Promep, adscrito como profesor de carrera en las materias de Economía Internacional y Seminario de Emprendedores en la UAT, Líder investigador del CA Desarrollo del Cultura Laboral y Empresarial del 2004-2008. Trabajos de Investigación tesis doctoral "Mercados Internos de trabajo, trayectorias laborales y flexibilización: Estudio de caso sobre la petroquímica y maquiladora en Sur de Tamaulipas". Participación en diversos Congresos Nacionales e Internacionales como ponente en las líneas de investigación: "Mercados de trabajo; Políticas educativas y Competencias profesionales". Centro Universitario Tampico-Madero Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales, 89000 Tampico (México). Phone number: +52 833 241 20 00 Ext. 3675, Fax: +52 833 241 20 00. Correo electrónico: rochoa@uat.edu.mx

Jorge Alberto Pérez Cruz, es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California y tiene Maestría en Economía por el Colegio de la Frontera Norte, México. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autóno-

ma de Tamaulipas Campus Tampico-Madero. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y es profesor con perfil Promep. Su línea de investigación ha girado en torno a la Geografía Económica y la Localización Industrial. Tiene varios artículos en libros así como publicaciones en distintas revistas científicas. Correo electrónico: doc.jorgeperez@gmail.com

Miriam Rodríguez Vargas, es doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica México (Flacso-México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Investigación Científica de la Facultad de Comercio y Administración-Tampico. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Sus publicaciones han girado en torno a temas enfocados a la Evaluación de Política Públicas con énfasis en Políticas Social y Políticas de Empleo. Correo electrónico: millyrv@uat.edu.mx

Fernanda Vargas Barrera, es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Iberoamericana. Tiene Maestría en Política y Administración Pública, por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México. Actualmente se desempeña como Asistente de Investigación el proyecto llamado "Rendición de Cuentas y Evaluación de la Política Social" desarrollado en la Universidad Iberoamericana (UIA) Campus Santa Fe. Correo electrónico: ferivargas@gmail.com

Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México. Una mirada desde lo local
se terminó de imprimir en mayo de 2012
en los talleres de Termolaminados y acabados Gal, S.A. de C.V.
Av. de Las torres manzana 8 lote 40 col. Barrio de San Lorenzo
Tezonco C.P. 09900 Iztapalapa México, D.F.
El tiraje consta de 1 000 ejemplares