

# LAS CAPACIDADES MUNICIPALES CONTRA LA POBREZA: ESTUDIO COMPARATIVO EN JALISCO

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO

## INTRODUCCIÓN

En la segunda década del siglo XXI, la salud y la seguridad se han posicionado como los aspectos más importantes en México, América Latina y el mundo. Mientras los récords de homicidios y otros delitos violentos no dejan de batirse por todas partes, la humanidad ha sido azotada por una pandemia que mantiene paralizado al sistema económico global. Al tiempo que esto ocurre, la pobreza es un eterno problema que continúa su crecimiento.

Si bien Jalisco no está entre las entidades más pobres del país, tampoco debe asumirse que el problema es menor, ya que el conteo de sus habitantes en pobreza es superior a los 2.5 millones. Para atender el problema, los tres niveles de gobierno intervienen en las comunidades a través de una amplia variedad de formas; sin embargo, es el orden municipal quien tiene los recursos más limitados a pesar de que es el más cercano a la población.

Así, por varias décadas el municipio ha recibido atribuciones que no siempre puede manejar, debido a la insuficiencia de sus recursos. A partir de ese escenario se ha planteado un estudio comparativo que permita encontrar

**RESUMEN:** La descentralización ha traspasado distintas responsabilidades desde la federación hacia las entidades y los municipios; sin embargo, una de las tareas que más se les dificulta a los últimos es una de las más importantes: la atención de la pobreza. Este trabajo compara las capacidades de gestión de tres municipios del estado de Jalisco, seleccionados según sus condiciones de pobreza. Se encontró que el municipio con menor porcentaje de pobreza tienen un número mucho mayor de personas en dicha condición, mientras que los otros dos observan un porcentaje muy superior de pobreza que se traduce en pocas personas que la padecen. El municipio con mayores capacidades de gestión fue el único que redujo la incidencia de la pobreza de manera sistemática.

**PALABRAS CLAVE:** Pobreza, capacidades de gestión, descentralización.

**ABSTRACT:** Decentralization transferred some responsibilities from central government towards states and municipalities, nevertheless, one of the most difficult tasks for the latter is also one of the most important: poverty attention. This document compares the capacities of three different municipalities chosen by their poverty rates. Main findings are that the municipality with the less poverty percentage has the higher number of people in poverty, while the other two have more poverty percentage but much less people with the problem. Also, the one with better government capacities was the only one capable to reduce poverty systematically.

**KEYWORDS:** Poverty, government capacities, decentralization.

algunas diferencias en las capacidades de gestión de tres municipios jaliscienses. La idea ha sido comparar, en medida de lo posible, las condiciones de un gobierno como el de la capital Guadalajara, uno de nivel medio en términos de pobreza como Tapalpa y el municipio más pobre del estado, Mezquitic.

La comparación consiste en explorar cómo los recursos financieros y el

uso que les dan los gobiernos municipales, así como la forma de organización interna y sus recursos humanos, juegan un papel importante en el diseño e implementación de programas que permitan reducir la pobreza en sus territorios.

El documento inicia con una breve argumentación del municipio mexicano y su vínculo con los procesos de descentralización, seguida de la estrategia

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO. Maestro en Políticas Públicas con especialidad en Gobiernos Locales. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Jalisco. Correo electrónico: roberto.piedra10@gmail.com

metodológica del estudio comparativo. En un tercer momento se exponen las condiciones de pobreza en los municipios elegidos, mientras que los apartados cuarto, quinto y sexto corresponden al análisis de las capacidades financieras, las capacidades humanas y los programas sociales implementados, respectivamente.

#### EL MUNICIPIO MEXICANO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El municipio es uno de los tópicos más populares de la administración pública en México. En gran parte de las publicaciones que protagoniza, el municipio es comprendido como un orden al cual se le tiene, al mismo tiempo y en la misma medida, aprecio y compasión. El aprecio deriva de ser el nivel de gobierno que funge como primer contacto de las necesidades de toda población, mientras que la segunda le ha sido atribuida porque a pesar de llevar tan pesada losa, el municipio no recibe las capacidades de gestión necesarias para desempeñarse correctamente.

Sobre la cuestión del aprecio se reconoce que el gobierno municipal, desde que fue instaurado en México en el año de 1519, ha fungido como una palanca elemental para impulsar ciertos cambios en la estructura política del país (Herrera y Colín, 2014, p. 122). Mauricio Merino, uno de los decanos del estudio del municipio mexicano, coincide con la importancia de dicho orden de gobierno y le ha concedido al menos cuatro méritos principales.

El primer mérito fue haber sido la base para la edificación de un Estado nacional durante el siglo XIX, pues fueron los llamados gobiernos locales (como oposición al concepto de gobierno central o federal), quienes pusieron todos los recursos a disposición del movimiento fundador de nuestro país (Merino, 2004, p. 2).

El segundo reconocimiento se debe al rol de pilar que jugaron los municipios para dotar de estabilidad

y medios de gobernación al régimen político del siglo XX. Esto resulta irónico si reflexionamos que dicho régimen era sumamente centralista, de tal manera que los municipios fueron una de las claves que explican la larga duración del presidencialismo hegemónico, cuyo esquema los tuvo en estado de indefensión durante tanto tiempo.

De cualquier forma, los municipios habrían de cobrar revancha décadas más tarde, pues también fueron los gobiernos locales quienes encabezaron la apertura democrática y la transición partidista en el poder. Esto es explicado por Merino de manera sencilla con una metáfora: las puertas más fáciles de abrir son las más pequeñas; es decir, para vencer los muros del cambio político federal, primero había que hacer lo propio con los gobiernos de menor poder.

La cuarta y última contribución del municipio según Merino (2004), fue haber cubierto el espacio que dejó la salida de la burocracia federal en muchos de los ámbitos de la vida pública a mediados de los ochenta. Merino considera que el gobierno central tiró áreas elementales que los municipios levantaron, lo cual los dotó de poder y promovió un cambio central en la vida económica nacional sin asumir costos políticos graves.

Quizás el momento más importante para la historia del municipio en México ocurrió el jueves 3 de febrero de 1983. Ese día, las páginas del *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 1983) dieron a conocer el decreto que reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: "los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre" (p. 6).

Asimismo, la fracción segunda de dicho artículo refiere que los municipios estarán investidos de personalidad

jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Por su parte, los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Finalmente, es preciso destacar la fracción tercera del mismo artículo que atribuye a los municipios, con el concurso de sus entidades cuando así fuere necesario, los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

Hasta este punto hemos tratado de ubicar al municipio como la base de la organización política mexicana, se han conocido sus atribuciones básicas y le hemos concedido un lugar muy importante en nuestra historia política. Ahora toca el turno de revisar, de manera muy breve, los aspectos relevantes de los procesos de descentralización con énfasis en sus obstáculos y limitaciones.

En su aspecto histórico, los procesos de descentralización se han dado de manera gradual a partir de los años setenta, con la aparición de los primeros intentos del gobierno federal para orientar a las empresas a establecerse fuera de la capital (Prado, 2003, p. 30). El proceso continuaría en los años ochenta con la tesis de la descentralización de la vida nacional, que comprendía tres líneas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional.

Sobre la esencia de la descentralización, María del Carmen Prado (2003) considera que la administración pública moderna exige que el gobierno central comparta y derive responsabilidades con los niveles de gobierno que se encuentran por debajo de él, en virtud de que la refundación del Estado requiere la partición activa de estos órdenes y su efectiva coexistencia con el federal.

Como en cualquier otro cambio de paradigma, la descentralización no es producto de la casualidad ni de la fortuna, sino de la presión que ejercen aquellos actores que desean promoverla. En este caso, las demandas se han manifestado: a) por parte de los grupos políticos y sociales que exigen mayor participación en la toma de decisiones; b) desde la élite en el poder que cede parte del mismo para lograr perpetuarse; c) por los poderes locales o regionales que obligan al orden federal a descentralizar en su favor, y d) a la necesidad de prestar mejores servicios públicos (Prado, 2003, p. 20).

De esta perspectiva, la descentralización se entiende como parte de un movimiento integral conocido como reforma de Estado y se define como un proceso mediante el cual el gobierno central transfiere responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, para que de acuerdo con sus necesidades, estén en condiciones de plantear, ejecutar y evaluar proyectos propios.

Idealmente la descentralización es todo lo que hemos dicho: un proceso integral, una nueva manera de entender las relaciones intergubernamentales, una oportunidad positiva para los gobiernos locales, una mejor forma de proveer servicios públicos, entre otros atributos. El problema se origina cuando el diseño se enfrenta con la implementación; es decir, cuando operamos estos cambios en la vida real.

Para Merino (2004, p. 1) la descentralización, específicamente las reformas al artículo 115, ensancharon las competencias y obligaciones de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos necesarios para afrontarlos. Prado (2003, p. 19) coincide con esta observación y apunta que uno de los problemas que debe resolver la descentralización es la debilidad que acusan las administraciones locales en cuanto a capacidades técnicas y falta de recursos.

En estas condiciones el problema se centra en la gestión pública municipal,

entendida como la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos que permiten el logro de los objetivos sociales. Para Herrera y Colín (2014, p. 123) la gestión pública municipal abarca dos etapas complementarias: la primera trata sobre los recursos con los que cuentan los gobiernos y la segunda tiene que ver con la aplicación de dichos recursos.

Al problema de las capacidades de gestión hay que añadir la heterogeneidad entre los gobiernos municipales, pues para Herrera y Colín (2014, p. 125) las mismas diferencias sociales, económicas y políticas que existen entre los municipios, también se encuentran entre sus gobiernos. Si los gobiernos municipales son un reflejo de las condiciones de su municipio, entonces veremos que sus capacidades de gestión son abismalmente distintas, de manera que los municipios urbanos observan condiciones mucho más favorables que los rurales.

Sobre la misma idea, Merino (2004, p. 5) considera que los municipios son un espejo fiel de la realidad nacional, en sentido de que las diferencias existentes entre estos son las mismas que hay entre los mexicanos. En esta comparación, el reto de reducir las brechas entre los habitantes más rezagados y los más acomodados es equiparable a la tarea de equilibrar las capacidades de los municipios. La forma de lograrlo dependerá de nuestra capacidad de romper la inercia que nos ha llevado a ver los problemas del país siempre desde arriba hacia abajo y a tratar de resolverlos con soluciones homogéneas.

A manera de recapitulación podemos usar la pregunta de Merino: ¿por qué los gobiernos municipales de México no pueden cumplir a cabalidad con sus obligaciones constitucionales? La respuesta va en dos sentidos, por su heterogeneidad y por la precariedad de sus recursos. Esta última se explica por medio de varios desafíos: la integración y el funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos, los problemas de financia-

miento, las limitaciones de sus recursos humanos, los métodos de participación y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública (Merino, 2004, p. 1).

Es por ello que se ha decidido hacer un análisis acerca de algunas de las capacidades gubernamentales para atender uno de los problemas más acuciantes, como es la pobreza multidimensional. El objetivo ha sido encontrar y plasmar la heterogeneidad a la que hacen referencia los estudios citados en este apartado, de modo que podamos discutir bajo qué condiciones los gobiernos municipales pueden atender a su población en medida de sus recursos.

#### DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO

El estudio tiene como bases al indicador de pobreza multidimensional y a la política de desarrollo social en los términos de la Ley General de la materia (DOF, 2004). Luego, si bien la atención de la pobreza por medio de programas sociales no está entre las atribuciones que le confiere la Constitución Política al municipio, la gran mayoría de los gobiernos locales intentan asistir a su población más vulnerable.

De entre todos los servicios públicos que pueden otorgar los municipios, se ha elegido a los programas sociales bajo el amparo del criterio de subsidiariedad; es decir, que los problemas públicos deben ser atendidos por la autoridad más próxima a los mismos. Asimismo, se ha tomado en cuenta la perspectiva de Mauricio Merino (2004) que invita a romper con la inercia de entender los problemas de arriba hacia abajo y utilizar soluciones homogéneas diseñadas desde un escritorio en el poder central.

De este modo, ha surgido una pregunta rectora: ¿en qué formas pueden los gobiernos municipales atender las condiciones de pobreza multidimensional de sus habitantes, dadas sus capacidades de gestión? La respuesta a dicha pregunta no será un tablero de califica-

ciones que evalúen los resultados de los gobiernos municipales en cuanto a la atención de la pobreza. En lugar de eso, se ha planteado un estudio cualitativo que analice distintas capacidades de gestión que puedan dar cuenta de las herramientas que tienen los gobiernos, a saber: sus recursos financieros y los montos que destinan a la atención de la pobreza; los recursos humanos que pueden ejecutar las acciones de asistencia social, y los programas sociales con los que cuentan.

El estudio se lleva a cabo en el estado de Jalisco, cuya cantidad de municipios asciende a 125. El criterio de selección se ha diseñado con base en el indicador de pobreza multidimensional, entendido como la condición que tienen aquellas personas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir las canastas básicas alimentaria y no alimentaria, y además presentan carencia en al menos uno de los siguientes indicadores: rezago educativo, falta de acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, vivienda de calidad inadecuada o de espacios insuficientes, indisponibilidad de algún servicio básico en la vivienda y falta de acceso a la alimentación (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], s.f. a).

Con las cifras de pobreza contabilizadas por el Coneval (s.f. b), en la última medición disponible del año 2015, se construyeron tres grupos de municipios. La idea original era dividir a los 125 municipios en cuatro grupos según su porcentaje de pobreza: de 0 a 25, de 25.1 a 50, de 50.1 a 75 y de 75.1 a 100; sin embargo, al observar que solo el municipio de Juanacatlán tiene un porcentaje de pobreza inferior a 25 (21.3), se le tomó como un dato atípico y se eliminó lo que pudo haber sido la categoría de menor pobreza en la escala de cuatro.

Derivado de lo anterior, se diseñaron solo tres grupos de municipios según el porcentaje de pobreza en 2015: el primer grupo es considerado de baja

pobreza y comprende las observaciones entre 25% y 50%; el segundo grupo es de pobreza media y abarca los municipios de 50.1% a 75%, y el tercer grupo, de pobreza alta, incluye a las demarcaciones de entre 75.1% y 100%.

Es necesario hacer un par de aclaraciones acerca de la agrupación realizada. La primera es que no existe un balance en los municipios que contiene cada segmento, pues no se ha buscado dividirlos bajo ese criterio, sino por el porcentaje de pobreza. De este modo, el primer grupo abarca 79 municipios, el segundo comprende 43 y el último solo incluye 3.

Este hecho nos conduce a una segunda aclaración que nos obliga a explicar que los nombres otorgados a los grupos (baja, media y alta pobreza) son solo indicativos de la comparación entre sí. En ningún momento se asume que una demarcación que tiene hasta 75% de pobreza vive en condiciones "medias", ni tampoco que un municipio como Etzatlán, que registra un porcentaje de pobreza de 49.7 es "poco pobre" o carece de necesidades. Dicho de otro modo, cuando se trata de población en pobreza, es más delicado establecer calificativos y no debe tomarse en cuenta la agrupación aquí establecida como referencia para valorar las condiciones de vida de los habitantes, pues solo ha sido diseñada como instrumento de selección de casos.

Una vez aclarados estos puntos podemos proceder a la selección de casos. Para efectos de este estudio se han elegido tres municipios, uno por cada grupo construido. La idea ha sido tomar dos casos extremos y uno medio, de tal forma que el municipio con menor pobreza es Juanacatlán, seguido de Guadalajara. Para efectos de este estudio se ha elegido a la capital y no a Juanacatlán debido a que se puede acceder a más información e ilustra mucho mejor las altas capacidades de gestión que queremos observar.

Por el otro extremo se ha elegido a Mezquitic por ser el municipio con ma-

yor porcentaje de pobreza en la entidad (84.8%), superando al penúltimo lugar Chiquilistlán por más de seis puntos porcentuales. Para elegir al representante del segundo grupo se buscó a un municipio que tuviera el porcentaje de pobreza equivalente a la mitad del rango; es decir, cercano a 62 puntos porcentuales. Este criterio dejó como posibles selecciones a Tapalpa, Talpa de Allende, Cuautitlán de García Barragán, Tizapán El Alto y Bolaños, siendo elegido el primero por aleatorización simple.

Ahora que tenemos a Guadalajara, Tapalpa y Mezquitic como los casos de estudio, debemos manifestar las características que observaremos en ellos. La primera es su condición de pobreza multidimensional que nos servirá para dar un panorama de las necesidades y problemáticas de cada uno. En segundo lugar revisaremos su presupuesto de egresos para dimensionar las capacidades financieras con las que cuentan para atender a la población del primer apartado. Después nos acercaremos a sus recursos humanos para comprender las posibilidades que tienen para emprender programas de atención a la pobreza. Finalmente vamos a analizar y comparar dichos programas en cuanto a su alcance e impacto potencial.

En todas las características anteriores se han tomado solo aquellos datos que corresponden al desarrollo social, los programas sociales y la asistencia social. Este corte se establece por cuestiones de espacio y claridad, a pesar del conocimiento de que la pobreza multidimensional no solo se atiende con programas sociales, sino que influyen también las acciones gubernamentales propias del desarrollo económico, el turismo y hasta la política cultural, considerada como clave de la estructuración de la sociedad y el desarrollo humano (García y Vaca, 2015, p. 128).

Para terminar, me permito reconocer las limitaciones y debilidades metodológicas del estudio. La principal ya ha sido mencionada y consiste en que solo se han observado las acciones

y capacidades de gestión relacionadas con el desarrollo social, cuando en la pobreza influyen muchos otros factores. La segunda debilidad metodológica se debe a que el estudio se ha llevado a cabo en un periodo de emergencia sanitaria en el que gran parte de las dependencias se encuentran cerradas, evitando la posibilidad de solicitar entrevistas telefónicas con servidores públicos. De esta forma, todos los datos han sido recopilados desde los sitios web oficiales de los ayuntamientos, así como de sus perfiles en la red social Facebook.

### POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Todas las cifras que serán utilizadas en este apartado provienen de la medición de la pobreza para el estado de Jalisco 2010-2015, elaborado por el Coneval (s.f. b). Estos datos son estimaciones que hace el Consejo con base en los Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En un primer momento podemos notar que las diferencias entre los municipios se hacen observar desde su población. En 2010 Guadalajara tenía 1 484 243 habitantes y en 2015 registró 1 462 611; Tapalpa pasó de 18 012 a 18 581, y Mezquitic de 17 480 a 19 738. Estas cifras pueden ser ligeramente distintas de otras mediciones debido a que han sido calibradas para los fines estadísticos de nuestra fuente.

Antes de entrar con el análisis de las cifras de pobreza debemos aclarar algunos términos que serán utilizados a continuación. Por pobres multidimensionales (o pobres) entendemos a la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y que padece al menos una de las carencias que describimos en el apartado anterior; por vulnerabilidad por carencia social nos refe-

rimos a cuando las personas presentan una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso supera la línea de bienestar; vulnerabilidad por ingreso es padecida por quienes no presentan carencias sociales pero tampoco superan la línea de bienestar; por último, no pobre multidimensional y no vulnerable es quien tiene un ingreso superior a la línea de bienestar y no presenta carencia alguna (Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco [IEG], 2019, p. 15).

En Guadalajara, el porcentaje de población en pobreza pasó de 25.8 en 2010 a 25.4 en 2015, en Tapalpa de 59.8 a 61.1 y en Mezquitic de 60.1 a 84.8. En términos absolutos esto quiere decir que los habitantes en situación de pobreza pasaron de ser 382 864 a 370 890 en Guadalajara, de 10 766 a 11 349 en Tapalpa y de 10 499 a 16 736 en Mezquitic.

Esto quiere decir que solo Guadalajara logró reducir el porcentaje de su población en pobreza, aunque lo hizo de manera muy discreta y poco representativa. Por su parte, Tapalpa registró un incremento poco significativo en el mismo indicador. El caso de Mezquitic es sumamente alarmante, pues observó un crecimiento exponencial de más de 24 puntos porcentuales; es decir, en cinco años casi una cuarta parte de sus habitantes ingresaron a la situación de pobreza.

A pesar de que solo Guadalajara disminuyó el porcentaje de población en pobreza, los tres municipios lograron bajar el promedio de carencias de 2010 a 2015. En la primera medición Guadalajara registró 2% en carencias y para 2015 el promedio cayó a 1.8%; Tapalpa pasó de 2.3% a 2.1% y Mezquitic de 4% a 3.3%. El dato es relevante para los tomadores de decisiones en medida que señala al ingreso como el aspecto más sensible por encima de las carencias sociales.

La pobreza extrema, que a decir del Coneval (s.f. a.) caracteriza a los más pobres entre los pobres, tiene un

comportamiento similar al resto de los indicadores. Mientras Guadalajara y Tapalpa pudieron reducir el porcentaje de población que no tiene un ingreso suficiente para comprar la canasta básica, y además posee tres o más carencias sociales, Mezquitic incrementó dicha proporción. Guadalajara tenía 32 492 personas en pobreza extrema en 2010 (2.2%) y para 2015 registró 20 164 (1.4%); Tapalpa pasó de 1 934 (10.7%) a 1 560 (8.4%) y Mezquitic aumentó de 4 510 (25.8%) a 10 716 (54.3%); es decir, más de la mitad de la población del municipio vive en pobreza extrema.

Sobre los vulnerables por carencia social, o sea, aquellas personas que superan la línea de bienestar mínimo pero presentan una o más carencias sociales, observamos que en 2010 Guadalajara y Tapalpa tenían el mismo porcentaje de 33.1; sin embargo, la reducción fue más significativa en la capital para 2015, con 26.4% frente a 30.3% de Tapalpa. Mezquitic tuvo una reducción notable en este indicador, tras pasar de 37.5% a 12.2%. El promedio de carencias que presenta este grupo también observó disminuciones: de 1.8% a 1.6% en Guadalajara, de 2% a 1.9% en Tapalpa y de 3.3% a 2% en Mezquitic.

En cuanto a los vulnerables por ingreso; es decir, las personas que no presentan ninguna carencia social pero tampoco superan la línea de bienestar con su ingreso, encontramos que el porcentaje de población es muy pequeño, pero también coincide con incrementos en los tres casos. En Guadalajara se registró 7.7% en 2010 y 10% en 2015, en Tapalpa el incremento fue de 1.9% a 3.5% y en Mezquitic pasó de 0.1% a 0.7%. Esto no es alentador ni positivo, simplemente quiere decir que en estos tres municipios hay poca gente que no tiene carencias pero tampoco ingresos suficientes, lo cual no habla de que su calidad de vida sea alta. El caso más ilustrativo es Mezquitic, que si bien solo tiene 3.5% de habitantes con un ingreso insuficiente pero sin carencias,

más de la mitad de los mismos está en pobreza extrema.

Sobre el mismo indicador de ingreso, recordemos que existen dos líneas de bienestar: la económica y la mínima. La primera indica la posibilidad de poder comprar (o no) la canasta básica alimentaria y la no alimentaria, mientras que la segunda divide a quienes pueden y no pueden adquirir ni siquiera la alimentaria. En Guadalajara, las personas cuyos ingresos no alcanzan la línea de bienestar económico son 516 697 (35.5% de la población), en Tapalpa son 11 999 (64.6%) y en Mezquitic 16 877 (85.5%). Quienes no alcanzan a cubrir el costo ni siquiera de la canasta básica alimentaria, son: 100 877 personas en Guadalajara (6.9% de la población), 4 262 individuos en Tapalpa (22.9%) y 13 825 habitantes en Mezquitic (70%).

Respecto de las personas que superan la línea de bienestar económico y además no presentan más de una carencia social, conocidos como no pobres y no vulnerables, encontramos los siguientes datos: en Guadalajara esta condición es presentada por 38.2% de sus habitantes, mientras que en Tapalpa y Mezquitic la diferencia es abismal, con 5.1% y 2.3% respectivamente.

A partir de estos indicadores podemos identificar que las diferencias en cuanto a la pobreza, la insuficiencia de ingresos y las carencias sociales son extremadamente distintas entre los tres municipios. Si observamos solo los datos relativos; es decir, como porcentajes del total de población, el tratamiento es simple: Guadalajara es poco pobre, Tapalpa es pobre y Mezquitic es muy pobre. No obstante, bajo la óptica de las capacidades de gestión esto puede ser engañoso, pues si bien Guadalajara solo debe sacar de la pobreza extrema a 1.4% de su población, esta equivale a más de 32 000 personas, mientras que Mezquitic debe intentar mejorar la situación de 4 510 habitantes, quienes ciertamente constituyen un escandalo- so 53.4% del total.

Es por este tipo de “trampas” que nos hemos propuesto revisar las capacidades de gestión que poseen los municipios para atender a sus habitantes en situación de pobreza. El siguiente apartado analizará brevemente las capacidades financieras.

#### CAPACIDADES FINANCIERAS DE GESTIÓN

En este segmento serán analizados los presupuestos de egresos de los tres municipios con el fin de comparar sus capacidades financieras de gestión. Se ha tomado como base el año 2019 debido a que la información para el ejercicio 2020 no se encontraba todavía disponible de manera completa en los sitios web de los ayuntamientos. Para efectos de este apartado, todas las referencias a los presupuestos de egresos corresponden a las siguientes formas: Guadalajara (*Gaceta Municipal*, 2018); Tapalpa (Gobierno de Tapalpa, s.f. a), y Mezquitic (Ayuntamiento de Mezquitic, s.f.).

El primer dato relevante es el presupuesto anual. En 2019 Guadalajara proyectó ejercer 9 208 437 438.12 pesos; Tapalpa, 82 689 058 pesos, y Mezquitic, 131 460 676 pesos. Estas cifras son impactantes en términos absolutos, pero si hacemos el ejercicio de dividir el presupuesto total entre la población registrada en el último conteo de 2015 como mera referencia, encontraremos que la tasa de recurso por habitante más alta se encuentra sorpresivamente en Mezquitic. Si sus presupuestos se dividieran, a cada tapalpense le corresponderían 4 450.19 pesos, cada tapatío recibiría 6 295.88 pesos y todo mezquiticense obtendría 6 660.28 pesos.

Es importante recordar que los presupuestos de egresos se dividen con base en distintos clasificadores. Probablemente el más consultado es el clasificador por objeto del gasto, que fracciona las erogaciones en nueve conceptos: servicios personales (capítulo 1000); materiales y suministros (2000); servicios generales (3000);

transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas (4000); bienes muebles, inmuebles e intangibles (5000); inversión pública (6000); inversiones financieras y otras provisiones (7000); participaciones y aportaciones (8000), y deuda pública (9000).

Dentro de esta tipología solo observaremos un sub-apartado del capítulo 4000 por considerarlo el de mayor apego a las pretensiones de este estudio; a saber, las ayudas sociales, identificadas con el número 4400. De acuerdo con el clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal (*DOF*, 2018), las ayudas sociales son asignaciones que los entes públicos otorgan a personas, instituciones y diversos sectores de la población para propósitos sociales.

En este rubro, Guadalajara proyectó la erogación de 501 837 905 pesos, 23% menos que en 2018; Tapalpa estimó un gasto de 1 250 000 pesos lo cual representó 57% menos que lo destinado el año anterior, y Mezquitic dispuso de 2 344 060 pesos. Si recurrimos al clasificador por fuente de financiamiento podremos observar que Tapalpa utilizó todo el recurso (de origen federal) en 3 de los 8 componentes de las ayudas sociales, a saber: 500 000 pesos para ayudas a personas, 500 000 pesos para ayudas sociales a instituciones de enseñanza y 250 000 pesos para ayudas sociales a instituciones sin fines de lucro.

Mezquitic tuvo un comportamiento muy parecido al de Tapalpa, pues destinó recursos a los mismos rubros, salvo la adición de 49 000 pesos provenientes de sus recursos fiscales para ayudas por desastres naturales y otros siniestros. De lo anterior debemos destacar que ninguno de los dos municipios dedicó recursos a algunos aspectos relevantes, como: becas y otras ayudas para programas de capacitación, ayudas sociales a actividades científicas o académicas, ayudas sociales a cooperativas y ayudas sociales a entidades de interés público.

Otro esquema del presupuesto de egresos por clasificación funcional del

gasto, clasificado por finalidad, función y subfunción, nos permite ver que Guadalajara ordenó su total de la siguiente manera: 4 862 258 762 pesos para gobierno, 3 675 088 756 pesos para desarrollo social, 11 265 073 pesos para desarrollo económico y 659 824 847.1 pesos para otras no clasificadas en las funciones anteriores. Esto indica que el desarrollo social constituye 39.9% de los recursos anuales y es la segunda función más importante en términos presupuestales para el gobierno de Guadalajara, solo detrás de los recursos que le permiten operar. A diferencia de los otros dos casos, el presupuesto para la finalidad del desarrollo social entregó recursos en las siete funciones que lo componen, aunque no fue así para todas las subfunciones.

El desarrollo social también fue la segunda finalidad con mayor presupuesto en Tapalpa. De los 82 689 058 pesos totales, la finalidad de gobierno recibió 58 130 230 pesos; desarrollo social, 21 529 304 pesos; desarrollo económico no obtuvo recurso alguno y se destinaron 3 029 524 pesos a las transacciones de la deuda pública interna. Si bien Guadalajara y Tapalpa coinciden en el lugar que le dan al desarrollo social en su clasificación funcional, la proporción de dicha finalidad respecto del total es distinta: mientras la capital le destinó 39.9%, Tapalpa dedicó 26%.

Cuando observamos con detenimiento el desglose de la finalidad de desarrollo social en Tapalpa, nos percatamos de que también cuenta con 7 funciones, de las cuales solo 1 absorbe todo el presupuesto, a saber, vivienda y servicios a la comunidad, que a su vez entrega recursos solo a 2 de sus 7 subfunciones: urbanización y desarrollo comunitario.

Las funciones que se quedaron sin recursos en 2019, fueron: protección ambiental, que comprende tareas constitucionalmente otorgadas a los municipios, como la administración del agua, la ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado; salud; recrea-

ción, cultura y otras manifestaciones sociales; educación; protección social, que incluye subfunciones como: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, familia e hijos, desempleo, alimentación y nutrición, apoyo social para la vivienda, indígenas y otros grupos vulnerables, y otros asuntos sociales.

El clasificador funcional de Mezquitic nos pone en una disyuntiva entre creer que se trata de un error o de una irresponsabilidad al momento de llenar el presupuesto de egresos como un simple requisito y no como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Según este apartado del documento, Mezquitic destinó la totalidad de sus recursos monetarios a una sola finalidad (gobierno), función (coordinación de la política de gobierno) y subfunción (Presidencia).

Como he dicho, si se trata de un error o una acción deliberada, es de suma gravedad. Ahora bien, si en efecto el municipio hubiese clasificado todos sus recursos por función para ejercicio de la Presidencia por improbable que parezca, de cualquier forma sería una falta a los principios de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, llama la atención que uno de los municipios con mayor presencia de comunidades indígenas en la entidad no haya destinado un solo peso de su presupuesto a las ayudas sociales para dicha población.

En cuanto a la clasificación administrativa del gasto, que divide los recursos anuales según las dependencias que lo ejercerán, podemos observar que la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, encargada de operar la mayoría de los programas sociales del gobierno de Guadalajara, recibió 1 212 885 705 pesos (13.17% del total). Antes que esta en el orden de mayor a menor presupuesto se encuentran únicamente la Coordinación General de Servicios Municipales y la Comisaría de la Policía.

Por su parte, Tapalpa destinó 3 049 154 pesos a su Dirección Gene-

ral de Desarrollo Social y Humano; es decir, 3.69% del presupuesto total. Las dependencias que recibieron más presupuesto que la de desarrollo social, fueron: la Dirección General de Obras Públicas, el Ayuntamiento, la Dirección General de Seguridad Pública, la Dirección General de Servicios Públicos, la Dirección General de Ecología y Fomento Agropecuario, el Desarrollo Urbano y Territorial, y la Tesorería.

De acuerdo con el presupuesto de egresos de Mezquitic, la Dirección General de Desarrollo Social y Humano fue privada de cualquier recurso en el año 2019, acompañada en la misma situación por la Dirección General de Relaciones Públicas, la de Comunicación Social, la Secretaría Particular, la Oficialía Mayor de Padrón y Licencias, la Dirección General de Inspección y Reglamentos y la Dirección de Innovación Gubernamental y Tecnologías de la Información.

#### CAPACIDADES HUMANAS DE GESTIÓN

A la par de los recursos financieros, los recursos humanos son uno de los criterios más esclarecedores para observar las capacidades de gestión que poseen los gobiernos municipales para el cuidado de los habitantes en estado de pobreza. La relación entre los recursos humanos y financieros como capacidades de gestión es sumamente estrecha, pues son los primeros quienes ejercen los segundos.

En diciembre de 2019, la plantilla de personal del municipio de Guadalajara (Gobierno de Guadalajara, 2020) declaraba la existencia de 12 262 puestos de trabajo, de los cuales 11 584 se encontraban ocupados y 677 se registraron como vacantes. Además de la cantidad de puestos de trabajo, Guadalajara resalta por el número y variedad de dependencias con las que cuenta.

Como hemos aclarado al inicio del estudio, las acciones de combate a la

pobreza no se limitan a la intervención directa por medio de programas sociales; sin embargo, para efectos de valorar las capacidades gestoras en materia de recursos humanos, solo tomaremos a la(s) dependencia(s) más cercanas a nuestro tema de interés. De esta forma, la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad tenía 455 plazas registradas a diciembre de 2019.

En vista de que la Coordinación abarca dependencias como la de turismo, de padrón y licencias y emprendimiento, se filtraron los datos correspondientes únicamente a la Dirección General de Desarrollo Social y se obtuvo un total de 221 funcionarios activos y 5 plazas vacantes. Esta dependencia tiene, entre otros muchos puestos: 7 analistas; 27 auxiliares administrativos, técnicos, de intendencia y operativos; 4 choferes; 5 directores de varios rangos; 50 jefes departamentales, de sección y de oficina; 15 secretarías; 16 supervisores de diversos niveles; 67 nombramientos de técnicos A, B, C y electricistas, y 16 trabajadores sociales.

Sobra aclarar que en ningún momento se piensa comparar a la fuerza laboral que tiene el gobierno municipal de Guadalajara con el personal de Mezquitic y Tapalpa, dado que las diferencias son obvias. Lo que se pretende hacer a continuación es revisar los recursos humanos de cada uno en función de sus características.

Aclarado lo anterior, observaremos que el gobierno municipal de Tapalpa reportó la existencia de 140 plazas en su presupuesto de egresos para 2019 (Gobierno de Tapalpa, s.f. a). Llama la atención que el municipio cuenta con: 12 puestos de trabajo para el área de Desarrollo Urbano y Territorial, 6 operadores de maquinaria, 4 empleados de Cultura, 4 auxiliares de Unidades Deportivas y 3 trabajadores del área Deportes, pero ni una sola plaza para el desarrollo social.

Este dato es relevante en dos sentidos. Primero, porque en el clasificador

administrativo del presupuesto de egresos de ese año, vimos que en Tapalpa se destinaron 3 049 154 a la Dirección General de Desarrollo Social, pero esta no aparece como una de las áreas de adscripción a las que pertenecen las plazas en la plantilla de personal del mismo documento.

La inexistencia de una dependencia con ese nombre, o bien, que reúna las características de la procuración del desarrollo social, fue confirmada en el portal del gobierno municipal de Tapalpa. Cabe aclarar que se tiene conocimiento de que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) implementa algunas acciones que veremos en el siguiente apartado; sin embargo, se trata de un organismo público descentralizado (OPD). Dentro del gobierno municipal, el área más cercana a lo anterior es la Dirección de Desarrollo Económico, encargada de impulsar el desarrollo integral, competitivo y productivo al servicio de la ciudadanía, aunque esta se encuentra en la clasificación administrativa del presupuesto como una entidad separada, que cuenta con 1 director y 4 auxiliares, de acuerdo con la plantilla de personal.

El segundo sentido deriva del anterior y se convierte en un problema cuando el municipio con 61.1% de población en pobreza y 64.6% de habitantes con ingresos por debajo de la línea de bienestar, cuenta con un módulo de maquinaria y direcciones de deportes y cultura, pero no incorpora una dependencia orientada al desarrollo social y el combate a la pobreza.

Las capacidades humanas de gestión en el gobierno de Mezquitic son muy limitadas. De acuerdo con su presupuesto de egresos 2019, el gobierno municipal contaba con 163 plazas, no obstante, en algunos casos las dependencias solo son operadas por una persona; por ejemplo, tanto la Dirección de Turismo como el Museo Wixárika tienen adscrita únicamente la plaza de su titular. Asimismo, hay algunas otras

dependencias que dicen poseer solo dos plazas registradas. Tal es el caso del rastro, que cuenta con un veterinario y un matancero, o la dirección de deportes, que al parecer se las arregla con un director y una secretaria.

En cuanto al tema de nuestro interés, hay que recordar que en la clasificación administrativa del presupuesto de egresos, la Dirección General de Desarrollo Social no obtuvo ningún recurso. Al revisar la plantilla encontramos que no existe una dependencia con ese nombre, por lo tanto, tampoco parece haber personal que se dedique a la procuración del desarrollo social en el municipio.

No obstante, existen tres plazas adscritas a un área de nombre INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores) y Prospera: un auxiliar administrativo, un nombramiento de "auxiliar de Oportunidades y 65 y más" (ambos programas sociales de nivel federal), y un tercer cargo denominado Enlace INAPAM. El salario mensual del primero es de 6 607.50 pesos, monto que resulta menor que el obtenido por el puesto de albañil adscrito a la Dirección de Obras Públicas y Maquinaria Pesada, mientras tanto, el Enlace INAPAM recibe 10 508.10 pesos por ser el titular del área que coordina los apoyos en el municipio más pobre de la entidad. A pesar de la importancia de su labor, sus ingresos son menores a los de un operador de maquinaria adscrito a la Dirección de Obras Públicas.

Sobre la base construida mediante los dos apartados anteriores, vamos a revisar a continuación los programas e intervenciones que han emprendido los tres gobiernos municipales en materia de desarrollo social. La razón de ser de este último apartado radica en mostrar los productos, no así los resultados, de las capacidades de gestión que tienen los municipios. Dicho de otra forma, ahora que conocemos las capacidades financieras y humanas de los gobiernos municipales, queremos saber qué hacen con ellas.

## PROGRAMAS E INTERVENCIONES TENDIENTES AL DESARROLLO SOCIAL

En el presupuesto de egresos de Guadalajara se presentan decenas de programas y proyectos que bien se pueden considerar como contribuyentes a los objetivos del desarrollo social y la reducción de la pobreza; sin embargo, para efectos del estudio y por motivos de espacio, solo nos concentraremos en los que el propio gobierno municipal anuncia como sus programas sociales (Gobierno de Guadalajara, s.f.).

El primero lleva por nombre Estancias Seguras y se define como un programa social dirigido a padres de familia que trabajan o buscan trabajo, para que tengan un espacio seguro para dejar a sus hijos durante su jornada laboral. Su inversión de 6 millones de pesos se destina al mantenimiento de 13 estancias infantiles, lo que permite eliminar el cobro a los usuarios, además, aquellos que no alcancen lugar en las estancias pueden recibir un apoyo de 1 000 pesos bimestrales para destinarlos a una estancia de paga.

El segundo programa se conoce por el nombre de Guadalajara se Alista. El apoyo consiste en la entrega de un paquete de uniforme, útiles, mochila y calzado escolar para todos los alumnos de preescolar, primaria y secundaria de escuelas públicas. El objetivo del gobierno municipal es que la niñez acuda a la escuela en condiciones dignas.

Para los estudiantes que han superado la niñez existe el programa Becas Prepárate: Guadalajara te necesita. A diferencia del anterior, dirigido exclusivamente a los alumnos de escuelas públicas, este le da oportunidad de ser beneficiarios a los estudiantes de planteles privados y así recibir un apoyo económico mensual de 1 000 pesos para gastos de manutención, además de acceso a un plan de apoyo cultural, vinculación, descuentos y otras promociones.

El programa Eres Nuestro Ejemplo está dirigido a mujeres jefas de familia,

quienes reciben un apoyo económico de 2 000 pesos bimestrales. Otro programa de corte similar tiene por nombre Hecho por Mujeres en Guadalajara y consiste en la entrega de un apoyo por la misma cantidad que Eres Nuestro Ejemplo; sin embargo, este tiene una orientación grupal en donde se forman pequeños colectivos que reciben capacitación productiva y pueden acceder a un apoyo único para capital de inicio (o capital semilla) desde 20 000 hasta 100 000 pesos.

Eres Nuestro Orgullo es un programa destinado a los adultos mayores del municipio y se propone mejorar la situación económica de este grupo etario. El componente es el mismo que en el resto de los programas, o sea, la entrega de un apoyo económico de 2 000 pesos bimestrales. Por último, el programa Emprende Guadalajara está dirigido a los emprendedores que buscan iniciar un negocio o hacerlo crecer. A través de esta intervención, los beneficiarios pueden acceder a créditos desde 5 000 hasta 100 000 pesos para comprar mercancía, materia prima y maquinaria. Además de este apoyo, los usuarios reciben capacitación gratuita en materia de formación empresarial, así como vinculación con proyectos similares y acceso a una bolsa de trabajo.

Además de los programas alineados al Ejecutivo, el sistema DIF ofrece algunas otras intervenciones y ayudas, como: el programa de atención a personas en situación de calle, el centro de atención y desarrollo integral de las personas en situación de indigencia, los comedores comunitarios, el centro especializado de nutrición infantil, la protección y atención del trabajo infantil urbano marginal y el hogar de transición para la niñez en (la colonia) Villas Miravalle (*Gaceta Municipal*, 2018).

Si bien el inciso d, fracción VI del artículo 8 de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios señala como información fundamental y obligatoria aquella que

comprende la gestión sobre los programas sociales que aplica el sujeto obligado de cuando menos los tres últimos años, el gobierno municipal de Tapalpa no ha actualizado dicho requisito en el apartado correspondiente.

En su lugar, el enlace del sitio web remite a un listado de 19 documentos relativos a programas sociales de los tres niveles de gobierno; sin embargo, se encuentra actualizado hasta 2016 (Gobierno de Tapalpa, s.f. b). En el enlace que dirige a los programas federales aparece un documento con dos intervenciones: el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que benefició en ese momento a seis familias tapalpenses con recursos insuficientes para su alimentación y que no recibieran el beneficio del programa Prospera, y la Pensión para Adultos Mayores 65 y más, que otorgaba 580 pesos bimestrales; sin embargo, la cantidad de beneficiarios no es clara en el documento, donde se puede leer

(...) más o menos hay 900 personas de 65 y más. Los padrones que te mando son los que reciben en efectivo con holograma. No son todos los que se les paga con tarjeta, esos no los tengo por que esos padrones los tiene reservados 65 y más y no los puedo conseguir, pero en total son más o menos 900 (Gobierno de Tapalpa, s.f. c).

En cuanto a los programas estatales, se declara que el programa Madres Jefas de Familia atendió a 27 personas y el Programa del Adulto Mayor hizo lo propio con 108 beneficiarios, aunque no se especifica en qué espacio de tiempo. En el apartado de programas regionales aparecen algunos trámites federales, como la obtención de la tarjeta de beneficios del INAPAM y Prospera o Programa de Inclusión Social en sus distintas vertientes (Gobierno de Tapalpa, s.f. d).

Tras revisar la información anterior y en vista de no haber obtenido rastro alguno de la existencia de al menos un programa social propio; es decir, diseñado e implementado por y para

Tapalpa, fue necesario recurrir a las redes sociales en virtud de su nuevo rol como canales comunicativos entre sociedad y gobierno. La estrategia de búsqueda consistió en revisar todas las publicaciones que realizó el perfil del gobierno municipal de Tapalpa en la red social Facebook durante el año 2019. Se eligió esta debido a que parece ser la más utilizada, ya que la frecuencia de publicación es de varias veces a la semana.

En esta exploración encontramos que el gobierno municipal de Tapalpa funge como enlace de programas federales, estatales y hasta de la iniciativa privada, a través de la difusión de convocatorias emitidas por fundaciones no gubernamentales, además de que ha emprendido algunas acciones propias. Por los primeros, podemos destacar las entregas de apoyos a los beneficiarios del Programa 68 y más; la primera fue publicada el 13 de agosto (Gobierno de Tapalpa, 2019c) y la segunda el 10 de octubre de 2019 (Gobierno de Tapalpa, 2019f), ambas a cargo de la Secretaría de Bienestar del Gobierno de México.

En cuanto a la función de enlace de acciones estatales el gobierno de Tapalpa publicó: la entrega de 99 lentes como parte del programa Yo veo por Jalisco, impulsado por la Secretaría de Educación del gobierno de Jalisco (Gobierno de Tapalpa, 2019a); la coordinación para el empadronamiento de adultos mayores en el programa Jalisco Te Reconoce, orientado a mejorar la calidad de vida de las personas de 65 años y más (Gobierno de Tapalpa, 2019b); invitaciones para registrar a estudiantes de primaria y secundaria en el programa Becas Jalisco 2019 (Gobierno de Tapalpa, 2019e), y la difusión de las becas de apoyo a madres jóvenes y jóvenes embarazadas que otorga la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del gobierno estatal (SISEMH, 2019).

En cuanto a las iniciativas elaboradas e implementadas por el gobierno municipal podemos encontrar: el Pro-

grama Proalimne Leche, que entrega dicho producto a hogares con niños de entre 1 y 3 años; el Programa PAAD, que provee despensas a adultos mayores, personas con discapacidad, madres solteras, mujeres embarazadas, viudas, hijos de padres en extrema pobreza y niños en desnutrición (Gobierno de Tapalpa, 2019d), y el programa Recrea, que entregó más de 3 500 uniformes, útiles y mochilas a estudiantes de escuelas públicas del municipio (Gobierno de Tapalpa, 2019g).

Cabe señalar que los programas Proalimne Leche y PAAD, así como algunas entregas de apoyos a personas en situación de pobreza de manera aislada, son coordinadas por el sistema DIF del municipio y no por alguna dependencia del ejecutivo. Asimismo, el programa Recrea se lleva a cabo en coordinación con el gobierno del estado, quien aporta la mitad de los recursos necesarios para ser operado.

El sitio web del gobierno de Mezquitic carece de los mismos elementos que el de Tapalpa, en sentido de que solo exponen las acciones realizadas en su rol de enlace de los programas federales, como Jóvenes Construyendo el Futuro, las pensiones para adultos mayores, las intervenciones alimentarias como Sin Hambre y los beneficios que otorga la afiliación al INAPAM.

De nuevo, para encontrar los programas propios del municipio, ha sido necesario acudir al perfil del ayuntamiento en Facebook. Allí encontramos que a través de la Instancia de las Mujeres Mezquiticenses, se ofertaron los programas Fuerza Mujeres y Emprendedoras de Alto Impacto, cuyo objetivo es brindar las herramientas necesarias para que las mujeres puedan mejorar el sustento familiar a través de la creación de proyectos productivos (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021, 2019a). En este sentido, el gobierno de Mezquitic realiza una labor extra al entablar negociaciones con las llamadas autoridades tradicionales de las zonas wixárikas, situación por la

que no se tienen que preocupar Guadalajara y Tapalpa al momento de diseñar sus programas.

En una línea de acción similar se encontró el programa Mujeres por el Campo, sobre el cual se da a conocer poca información, pero es posible deducir que se trata de un proyecto relacionado con el fomento agropecuario y está dirigido a mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco, 2018-2021, 2019d). A través del DIF municipal, se llevaron a cabo las Brigadas por la Inclusión, que se definen como un esfuerzo por llevar los servicios básicos a las familias más vulnerables, acompañados de charlas acerca de violencia. Si bien no se especifica a qué se hace referencia con el concepto de servicios básicos, las fotografías del evento dejan ver que se trata de despensas alimentarias (DIF Mezquitic 2018-2021, 2019).

En su rol como socio del gobierno federal, el estatal y la iniciativa privada en la lucha contra la pobreza, el gobierno de Mezquitic publicó las siguientes acciones en sus redes: se coordinó la entrega de apoyos de los programas federales de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores y el Programa Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021, 2019c); al igual que Tapalpa, se implementó el programa Recrea en conjunto con el gobierno estatal, y en equipo con asociaciones de la sociedad civil de origen local, se firmó el convenio para emprender el programa Mezquitic te Abrigamos de Corazón, cuya actividad principal es la colecta de prendas invernales, alimentos no perecederos y artículos de limpieza, los cuales son llevados a los habitantes de la sierra wixárika (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021, 2019a).

## CONCLUSIONES

Los municipios mexicanos son radicalmente distintos en muchos aspectos.

Tan solo en los casos que hemos revisado, encontramos un municipio que funge como el centro de la segunda ciudad más importante del país, otro que se caracteriza por la recepción de turismo de montaña y un último caso que se compone de comunidades indígenas y mestizas. Todas las diferencias económicas, políticas y sociales que esto supone se dan en un mismo territorio: el estado de Jalisco.

De 125 candidatos, se eligieron los tres municipios que reflejaran los dos extremos y un término medio en cuanto a pobreza se refiere. Las distinciones desde este punto fueron muy claras: en la capital existe un bajo porcentaje de personas en situación de pobreza, mientras que en Mezquitic es mínima la proporción de habitantes que no son pobres ni vulnerables.

Lo anterior no nos permite situar a Guadalajara en un lugar privilegiado ni declarar por terminada la lucha contra la pobreza, pues su porcentaje relativamente bajo del problema se traduce en más de 370 000 afectados. Por su parte, Tapalpa y Mezquitic tienen mayores porcentajes de pobreza, pero deben sacar de dicha condición a menos de 12 000 y 17 000 personas, respectivamente. Esta perspectiva nos da la oportunidad de reflexionar a qué municipio entendemos como más pobre: a quien tiene poco menos de 400 000 de ellos y cuyo porcentaje de habitantes en dicha condición es de 25, o a aquel que no supera las 12 000 víctimas, pero tiene un escandaloso 84% de pobreza.

Si vemos el problema únicamente desde esta óptica, la respuesta puede ser simple: Guadalajara tiene un problema de pobreza mucho más grave que Tapalpa y Mezquitic, no obstante, hemos encontrado pistas que nos permiten saber que la capital tiene mejores capacidades de gestión, ergo, se encuentra más cerca de resolver el problema.

Los datos muestran que Guadalajara fue el único de los tres municipios que

logró disminuir su porcentaje de pobreza, mientras que Tapalpa la incrementó discretamente y Mezquitic lo hizo de forma exponencial. A lo largo de este trabajo se ha sostenido que estos resultados no son producto de la casualidad, sino de las capacidades de gestión de cada gobierno municipal, a saber: sus condiciones financieras y la suficiencia de recursos humanos.

En cuanto a las primeras, Guadalajara cuenta con un presupuesto mucho mayor que los otros dos municipios, aunque hemos reconocido que también es proporcional a sus habitantes y necesidades. En 2019, Guadalajara y Tapalpa redujeron los recursos destinados a las ayudas sociales respecto del año anterior. En el primer caso la disminución fue de 23% y en el segundo de 57%. Asimismo, destacó que ni Tapalpa ni Mezquitic destinaron presupuesto a áreas importantes como las ayudas sociales a actividades académicas, ayudas a cooperativas y a otras entidades de interés público.

Sobre la clasificación funcional del presupuesto, encontramos que Guadalajara le otorgó la segunda mayor cantidad de este al desarrollo social, únicamente por detrás de lo destinado a operar su aparato burocrático. Tapalpa también ubicó al desarrollo social como la segunda finalidad más beneficiada; sin embargo, su monto representó 26% del total, mientras que en Guadalajara fue de 39.9%.

Como dijimos en su momento, Tapalpa y Mezquitic no declararon recursos en algunas de las áreas esenciales para la procuración del desarrollo social y el combate a la pobreza: protección social, enfermedad e incapacidad, desempleo, alimentación y nutrición, apoyo para vivienda y otros tantos. En Mezquitic, uno de los municipios con mayor presencia de grupos indígenas, la subfunción destinada a apoyarlos, fue declarada en ceros.

Con base en la clasificación administrativa, observamos que Guadalajara es quien destina una mayor proporción

de sus recursos a su dependencia encargada de atender el desarrollo social, pues le entrega más de 13%, mientras que Tapalpa dedica menos de 4% y Mezquitic ni siquiera tiene tal organización.

Sobre las capacidades de gestión relacionadas con los recursos humanos, el tamaño de las organizaciones hace que la comparación entre municipios sea prácticamente estéril. La equiparación es tan absurda que la dependencia tapatía encargada del desarrollo social tiene cuatro choferes, lo que le basta para superar las tres plazas que tiene Mezquitic adscritas al área de enlace para programas sociales de nivel federal. Por otro lado, Tapalpa tiene incluso un módulo de maquinaria con varios empleados a su disposición, pero no existe una dependencia formalizada para intentar disminuir su 61.1% de pobreza. Mezquitic tiene tres servidores públicos en la dependencia de programas sociales; sin embargo, remunera a su auxiliar administrativo por debajo del albañil de la dependencia de obras públicas y coloca a un operador de maquinaria con una dieta superior al titular de la oficina de enlace INAPAM.

Los programas sociales que poseen los municipios continúan la tendencia que separa a Guadalajara del resto. El municipio capitalino diseña e implementa intervenciones con recursos propios y objetivos particulares. Es posible notar que los programas tapatíos otorgan casi los mismos recursos; sin embargo, cada uno atiende a un sector considerado como vulnerable, además, las características de sus apoyos tienen mayores posibilidades de modificar la calidad de vida de sus receptores.

En cambio, Tapalpa y Mezquitic se dedican principalmente a fungir como enlaces de los programas estatales y federales. En algunas ocasiones implementan programas propios, sin embargo, suelen consistir en entregas periódicas de bienes. Esta clase de programas son necesarios y bien recibidos por los

usuarios, no obstante, tienen pocas probabilidades de reducir la pobreza en el mediano y largo plazo.

En términos generales, se puede concluir que los municipios con menores índices de pobreza son también los que tienen mayores posibilidades de seguir mejorando su situación. Aquellos que tienen mayor porcentaje de pobreza parecen estar atrapados en un escenario en el que la disminución de las carencias no parece tan lejana si se toma en cuenta el número reducido de personas que deben impulsar hacia afuera de la pobreza; sin embargo, no tienen las capacidades de gestión necesarias para hacerlo.

Si bien no existe una solución sencilla, ni ofrecerla ha sido el objetivo de este trabajo, es posible reconocer que el nudo se encuentra en las capacidades de gestión, pues como han señalado Merino, Prado y muchos otros, al municipio se le han encomendado muchas tareas, pero no se le ha dotado de las herramientas para atenderlas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Mezquitic. (s.f.). Presupuesto de egresos anual. Recuperado el 2 de mayo de 2020, de <http://www.mezquitic.gob.mx/website/index.php/transparencia/208-presupuesto-de-egresos-anual>
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019a, 24 de julio). Promoción de programas IMM. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=2385748271706373&id=1647109078903633](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2385748271706373&id=1647109078903633)
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019b, 26 de agosto). Firma de convenio del Programa “Mezquitic te Abrigamos de Corazón”. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=2409700829311117&id=1647109078903633](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2409700829311117&id=1647109078903633)
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019c, 18 de octubre). [Aviso sobre programas para adultos mayores y personas con discapacidad]. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=2453035608310972&id=1647109078903633](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2453035608310972&id=1647109078903633)
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019d, 29 de octubre). Firma de convenio del Programa “Mujeres por el campo”. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=2463602863920913&id=1647109078903633](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2463602863920913&id=1647109078903633)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (s.f. a). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Folleto-sInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (s.f. b). *Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (1983, 3 de febrero). Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (2004, 20 de enero). Ley General de Desarrollo Social. México: Cámara de Diputados.
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (2018, 26 de junio). Clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal. Recuperado el 1 de mayo de 2020, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador\\_por\\_Objeto\\_del\\_Gasto\\_para\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Federal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf)
- DIF Mezquitic 2018-2021. (2019, 18 de noviembre). [Brigadas por la inclusión]. Facebook. Recuperado de <https://www.facebook.com/MezquiticDIF/posts/535118153997697>
- Gaceta Municipal*. (2018, 19 de diciembre). Decreto D 09/35/18 que autoriza el presupuesto de egresos del municipio de Guadalajara para el ejercicio fiscal del año 2019. Recuperado el 20 de abril de 2020, de <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoVIEjemplar13Diciembre19-2018.pdf>
- García, E. y Vaca, A. (2015). Política pública y cultura. En O. Urquidez (coord.), *Participación ciudadana y gobernabilidad metropolitana*. México: El Colegio de Jalisco.
- Gobierno de Guadalajara. (2020, 8 de octubre). Nóminas generales. Plantilla del personal. Recuperado el 2 de mayo de 2020, de <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/plantilla>
- Gobierno de Guadalajara. (s.f.). Lo hacemos de corazón. Programas sociales del Gobierno de Guadalajara. Recuperado el 4 de mayo de 2020, de <https://guadalajara.gob.mx/programas-sociales/>
- Gobierno de Tapalpa. (2019a, 15 de marzo). [Entrega de lentes del programa “Yo Veo por Jalisco”]. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=807450609612749&id=100862536938230](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=807450609612749&id=100862536938230)
- Gobierno de Tapalpa. (2019b, 1 de agosto). [Aviso sobre el Programa #JaliscoTeReconoce]. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=895563094134833&id=100862536938230](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=895563094134833&id=100862536938230)
- Gobierno de Tapalpa. (2019c, 13 de agosto). [Entrega de apoyos por parte de la Secretaría de Bienestar]. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=903303066694169&id=100862536938230](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=903303066694169&id=100862536938230)
- Gobierno de Tapalpa. (2019d, 27 de agosto). [Información sobre programas del Sistema DIF]. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=912609675763508&id=100862536938230](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=912609675763508&id=100862536938230)
- Gobierno de Tapalpa. (2019e, 3 de septiembre). [Becas Jalisco 2019]. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=917261625298313&id=100862536938230](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=917261625298313&id=100862536938230)
- Gobierno de Tapalpa. (2019f, 10 de octubre). [Entrega de apoyos por parte de la Secretaría de Bienestar]. Facebook.

- Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=944835062540969&id=100862536938230](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=944835062540969&id=100862536938230)
- Gobierno de Tapalpa. (2019g, 10 de octubre). [Agradecimiento Programa #ReCrea]. Facebook. Recuperado de [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=944898419201300&id=100862536938230](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=944898419201300&id=100862536938230)
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. a.) Presupuesto de egresos anual. Recuperado el 2 de mayo de 2020 desde: [http://www.tapalpa-gob.com/Articulo8/v/v\\_c.aspx](http://www.tapalpa-gob.com/Articulo8/v/v_c.aspx)
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. b.) Los programas sociales. Recuperado el 5 de mayo de 2020, de [http://www.tapalpa-gob.com/Articulo8/vi/vi\\_d.aspx](http://www.tapalpa-gob.com/Articulo8/vi/vi_d.aspx)
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. c.). Programas federales. Recuperado el 5 de mayo de 2020, de [http://www.tapalpa-gob.com/articulo8/vi/archivos/vi\\_d/programas\\_federales.pdf](http://www.tapalpa-gob.com/articulo8/vi/archivos/vi_d/programas_federales.pdf)
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. d.) Programas estatales. Recuperado el 5 de mayo de 2020, de [http://www.tapalpa-gob.com/articulo8/vi/archivos/vi\\_d/programas\\_estatales.pdf](http://www.tapalpa-gob.com/articulo8/vi/archivos/vi_d/programas_estatales.pdf)
- Herrera, H. y Colín, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III (1), 121-146.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco-IEEG. (2019, marzo). *Guadalajara: Diagnóstico municipal*. Recuperado el 10 de abril de 2020, de <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2019/06/Guadalajara.pdf>
- Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales de México: el problema de diseño institucional*. Documentos de trabajo 145. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Prado, M. (2013). La descentralización en México. En C. Rodríguez (comp.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental* (pp. 19-40). México: Instituto Nacional de Ecología.
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres-SISEMH. (2019, 11 de noviembre). [Información sobre la beca de apoyo para madres jóvenes y jóvenes embarazadas]. Facebook. Recuperado de <https://www.facebook.com/IgualdadJalisco/posts/467996870488132>

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D