



**FLACSO**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS  
VII PROMOCIÓN  
(2015-2017)**

**EL PROGRAMA UN SOLO SAN PEDRO EN EL COMBATE A  
LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL**

*IMPLEMENTADO EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO  
LEÓN, MÉXICO DURANTE EL PERIODO 2012-2015*

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMPARADAS**

**PRESENTA:**

**ING. TANIA ELIZABETH ARRAMBIDE REYNA**

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. GABRIELA TAPIA TÉLLEZ**

**MONTERREY, NUEVO LEÓN, DICIEMBRE DE 2017**

**ESTA TESIS SE REALIZÓ GRACIAS AL APOYO OTORGADO POR  
EL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

## Resumen

La voluntad de los gobiernos municipales por combatir la pobreza multidimensional en México no es suficiente. A pesar del incremento de programas sociales locales, es evidente el bajo desempeño de los gobiernos municipales para atender de manera efectiva esta problemática. No obstante, existen indicios que el combate a la pobreza puede tener mejores resultados, con la presencia de ciertos factores durante el proceso de implementación de las políticas públicas.

La revisión bibliográfica sugiere variables que inciden en el éxito de la implementación de políticas sociales, tales como: la adaptación del programa al medio ambiente, pocos puntos de decisión, intensidad alta de los actores, presencia de un mediador o *fixer*, normatividad de la política pública, revaloración de los burócratas al nivel de calle, sistema de incentivos y sanciones, endogeneidad de la acción pública municipal, continuidad en la gestión pública y la participación ciudadana. La evidencia muestra que la presencia de dichas variables, puede sobrellevar con resultados positivos, los retos que todo proceso de implementación presenta y favorecer la institucionalización de las políticas públicas, al trascender del periodo de administración.

La investigación contrasta los hallazgos encontrados en la revisión bibliográfica, con en el proceso de implementación del programa de combate a la pobreza multidimensional, Un Solo San Pedro, llevado a cabo durante el periodo 2012 al 2015, en el municipio de San Pedro Garza García Nuevo León México.

**Palabras clave:** políticas públicas sociales, implementación, municipios, pobreza urbana, estudio de caso, municipios en México

## Abstract

The good will of municipal governments to fight multidimensional poverty in Mexico is not enough to address the issue. Despite the increasing number of social programs, the poor performance of local administrations to effectively tackle this problem is still palpable. However, there are indications that combating poverty can have better results when certain strategic factors are included in the process of implementing public policies. The literature review observes a series of variables that influence the success of the implementation of social policies such as the adaptation of the program to the local environment, a limited number of decision points, the intensity of the actors, the presence of a mediator or *fixer*, the regulation of public policy, the reevaluation of bureaucrats at ground level, a system of incentives and sanctions, the endogeneity of municipal public action, a continuity in public management and citizen participation. The evidence shows that the presence of said variables can generate positive results when overcoming the challenges that every implementation process implies and can also favor the institutionalization of public policies by transcending the administration period.

The research contrasts the findings from the literature review with the process of implementation of the program to combat multidimensional poverty, "Un Solo San Pedro", carried out between 2012 to 2015 in the municipality of San Pedro Garza Garcia in located in the Mexican State of Nuevo Leon.

**Keywords:** social public policies, implementation, municipalities, urban poverty, case study, municipalities in Mexico

## **Agradecimientos**

*A Dios, por el regalo de la vida y la salud.*

*A mis padres, por darme la mejor educación que pudieron darme y por enseñarme a siempre luchar para ser mejor.*

*A mi esposo, por ser mi cómplice y mi soporte.*

*A mi fuente de fortaleza e inspiración, mi compañero de estudio desde el vientre: Mauricio, mi hijo.*

*A toda mi familia, mis hermanas y amigos, por darme su apoyo incondicional para llegar hasta aquí.*

*Al equipo de FLACSO, por enamorarme del conocimiento de políticas públicas, con rigurosidad y pasión.*

*Sin duda, ha sido el reto académico más importante que he tenido, en una de las etapas de mayor aprendizaje de mi vida.*

*Porque en las pérdidas, lo encontramos todo.*

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<i>Antecedentes.....</i>	<i>1</i>
<i>Problema de investigación.....</i>	<i>5</i>
<i>Pregunta de investigación .....</i>	<i>7</i>
<i>Justificación .....</i>	<i>7</i>
<i>Hipótesis.....</i>	<i>9</i>
<i>Proceso de investigación.....</i>	<i>10</i>
<i>Resultados preliminares .....</i>	<i>11</i>
<b>Capítulo 1. Marco teórico .....</b>	<b>12</b>
<i>Introducción .....</i>	<i>12</i>
1.1 <i>Marco de referencia.....</i>	<i>13</i>
1.1.1 <i>Teoría de políticas públicas.....</i>	<i>13</i>
1.1 <i>Marco de referencia.....</i>	<i>18</i>
1.1.2 <i>Teoría de Implementación .....</i>	<i>18</i>
1.1 <i>Marco de referencia.....</i>	<i>22</i>
1.1.3 <i>Política pública municipal en México .....</i>	<i>22</i>
1.2 <i>Identificación de variables .....</i>	<i>24</i>
1.2.1 <i>Variables que inciden en el éxito de la implementación .....</i>	<i>24</i>
1.2 <i>Identificación de variables .....</i>	<i>42</i>
1.2.2 <i>Variables que inciden en el fracaso de la implementación .....</i>	<i>42</i>
<i>Conclusión.....</i>	<i>56</i>
3. <i>Operacionalización de variables.....</i>	<i>58</i>
4. <i>Hipótesis.....</i>	<i>60</i>
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>62</b>
<i>Descripción del programa Un Solo San Pedro 2012-2015 .....</i>	<i>62</i>
2.1 <i>Descripción del municipio San Pedro Garza García.....</i>	<i>62</i>
2.2 <i>Descripción del programa Un Solo San Pedro 2012-2015 .....</i>	<i>63</i>
2.2.1. <i>Descripción del programa.....</i>	<i>65</i>
2.2.2. <i>Un Solo San Pedro en fases .....</i>	<i>68</i>

2.3. Síntesis de la evaluación de impacto del programa Un Solo San Pedro 2012-2015.....	75
2.3.1. Descripción de la evaluación.....	75
2.3.2 Modelo de impacto social de Un Solo San Pedro.....	79
2.3.3 Resultados de la evaluación de impacto social del programa Un Solo San Pedro .....	82
2. 4 Conclusiones .....	86
<b>Capítulo 3 Diseño metodológico .....</b>	<b>88</b>
Introducción .....	88
Análisis de variables para el éxito del programa Un Solo San Pedro.	89
3.1. Adaptación del programa al medio ambiente .....	89
3.2 Pocos puntos de decisión.....	92
3.3 Intensidad alta de los actores .....	94
3.4 Presencia de un mediador o fixer .....	101
3.5 Normatividad de la política pública .....	103
3.6 Revaloración de los burócratas al nivel de calle.....	104
3.7 Sistema de incentivos y sanciones.....	108
3.8 Endogeneidad de la acción pública municipal.....	110
3.9 Continuidad en la gestión pública.....	115
3.10 Participación ciudadana.....	118
Análisis de variables que inciden en el fracaso del programa Un Solo San Pedro .....	120
3.11 Complejidad de la acción conjunta por multiplicidad de actores	120
3.12 Proceso político de los actores involucrados.....	127
3.13 Discrecionalidad de servidores públicos al nivel de la calle.....	130
3.14 Resistencia de los servidores públicos al nivel de la calle.....	133
3.15 Debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad).....	135
3.16 Falta de liderazgo y compromiso de las autoridades.....	138
3.17 Falta de continuidad en la gestión pública municipal.....	139

3.18 Débil capacidad en la construcción de políticas públicas municipales .....	142
3.19 Debilidad institucional en los gobiernos municipales .....	144
Matriz de presencia o ausencia de las variables de éxito y fracaso en el programa Un Solo San Pedro 2012-2015 .....	149
<b>Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>151</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>161</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>168</b>
Anexo 1. Marco Lógico (vivienda, regeneración y capacidades).....	168
Anexo 2. Reglas de operación.....	172

## Figuras

Figura 1. Variables a observar en el estudio de acción pública local (Cabrero Mendoza, 2006).....	37
Figura 2. Modelos de relación entre niveles de gobierno.....	51
Figura 3. Distribución de gasto público tras descentralización (Rojo Calzada, 2013).....	52
Figura 4. Recaudación contra gasto por nivel de gobierno (Rojo Calzada, 2013).....	53
Figura 5. Comparativo de ingresos antes y después del Ramo 33 .....	54
Figura 6. Actividades realizadas en la etapa 1 .....	76
Figura 7. Actividades realizadas en la etapa 2.....	78
Figura 8. Actividades realizadas en la etapa 3 de la evaluación .....	79
Figura 9. Componentes de impacto del programa Un Solo San Pedro..	80
Figura 10. Acciones / servicios ofrecidos por eje de acción del programa Un Solo San Pedro .....	80
Figura 11. Teoría de cambio para la pobreza multidimensional.....	81
Figura 12. Teoría de cambio para inclusión social .....	82
Figura 13. Porcentaje de participación de los hogares en el programa por eje de acción.....	83
Figura 14. Cambio en el espacio de bienestar (línea de bienestar y línea de bienestar mínima) .....	84
Figura 15. Cambio en el espacio de derechos sociales (carencias sociales) .....	84
Figura 16. Cambio en pobreza multidimensional moderada y pobreza multidimensional extrema .....	85



## Tablas

Tabla 1. Secuencias de una política pública .....	17
Tabla 2. Variables que inciden en el éxito de la implementación .....	56
Tabla 3. Variables que inciden en el fracaso de la implementación .....	57
Tabla 4. Operacionalización de variables.....	58
Tabla 5. Ejes y objetivos del programa Un Solo San Pedro.....	67
Tabla 6. Fuentes e instrumentos de investigación .....	88
Tabla 7. Informantes clave .....	96
Tabla 8. Clasificación de actores clave en Un Solo San Pedro, según intensidad .....	98
Tabla 9. Clasificación de actores clave Un Solo San Pedro, según intensidad (síntesis) .....	124
Tabla 10. Demoras por actores clave .....	126
Actor.....	126
Tipo de intensidad.....	126
Demoras.....	126
Tabla 11. Análisis de debilidad institucional de los municipios urbanos comparados con San Pedro Garza García .....	145
Implicación en el programa .....	145
Tabla 12. Presencia o ausencia de variables en el Programa Un Solo San Pedro 2012-2015 .....	149

## Antecedentes

La transformación de México y la evolución de los diferentes órdenes de gobierno han establecido las bases del federalismo que tenemos el día de hoy. En ese sentido, existen diferentes textos que describen la historia del país en cuestión de formación de las ciudades.<sup>1</sup> En el presente trabajo iniciaremos con la descripción del marco de referencia de los cambios económicos, políticos y sociales de México a partir de los años setenta. Como antecedente breve, recordemos que el siglo XX estuvo caracterizado por un sistema federal que en realidad funcionaba como sistema central, jerárquico, en donde el presidente tomaba las decisiones del país, incluida la designación de los líderes políticos, y sometía a los poderes legislativo y judicial (Hernández Chávez, 1996).

Según Santamarina Gómez, prevalecía entonces un Estado autoritario, antidemocrático, intolerante a la disidencia política, el cual justificaba la permanencia de un partido único en el poder<sup>2</sup> mediante el discurso de preservar el orden nacional (citado en Moreno González, 2014). Además, Wallerstein señala que la creciente migración del campo a la ciudad, derivada del proceso de urbanización por la esperanza capitalista, impulsó la dinámica industrializadora hacia las ciudades y generó una dinámica social compleja y cinturones de pobreza (citado en Moreno González, 2014). Estos fueron algunos factores por los cuales emergieron diferentes movimientos sociales que fueron reprimidos fuertemente mediante lo que se conoce como “guerra sucia”.<sup>3</sup> Para

---

<sup>1</sup> Un ejemplo es el texto de Pablo Rojo Calzada, “Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI”, ampliamente citado en el presente trabajo, el cual introduce sus aportaciones dando un amplio contexto sobre la formación de las ciudades en el país (2013), y para más profundidad se puede consultar Hernández Laos (2000).

<sup>2</sup> Este fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que permaneció alrededor de setenta años consecutivamente en el poder, desde 1929 hasta el año 2000.

<sup>3</sup> En *México en los Setenta. ¿Guerra sucia o terrorismo de Estado? Hacia una política de la memoria* (2015), las profesoras-investigadoras Claudia Rangel Lozano, Evangelina Sánchez Serrano y Florencia Ruiz Mendoza, narran las desapariciones forzadas que se vivieron como parte de la represión indiscriminada contra las bases de apoyo de la guerrilla y la población civil en general.

recuperar su desgastada credibilidad a consecuencia del aumento de la inconformidad pública por el detrimento de las garantías políticas y los múltiples problemas del país, el Gobierno incrementó los programas de protección social, así como el gasto público en este rubro (Hernández Chávez, 1996).

Las crisis económicas propiciaron cambios, por ejemplo, la apertura de la economía, el crecimiento orientado a las exportaciones, la intensificación del proceso de privatización, la eliminación de las empresas estatales, los cambios a las reglas existentes para permitir la inversión extranjera directa y la desregulación de sectores que permitió un rol más activo del sector privado, entre otros, como parte de la modernización económica (Hernández Laos, 2000).

Ese periodo de crisis y transformaciones económicas generó un cambio importante en el fenómeno de la pobreza, para el cuál 1982 fue un parteaguas, ya que su periodo de decremento fue sustituido por un incremento sustancial que ha permanecido constante hasta las últimas décadas (Boltvinik & Hernández Laos, 1999).

El despertar de la ciudadanía, los desequilibrios del sistema político con el que se contaba en esa época, las manifestaciones sociales y la búsqueda de la permanencia en el poder abrirían camino, durante la última década del siglo XX, a un nuevo pacto político marcado por el aumento en la libertad electoral y cívica, que permitiría a la ciudadanía la conquista de nuevos espacios, como gubernaturas y presidencias municipales (Hernández Chávez, 1996).

#### *La descentralización: el camino hacia las políticas públicas locales*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde 1917, reconocía con personalidad jurídica al Municipio Libre en su artículo 115, bajo un régimen republicano, representativo, democrático, laico y popular, de acuerdo con la división territorial de los estados (Inafed, 2017). Sin embargo, la centralización de todas las decisiones políticas, económicas y sociales, al radicar en el Poder Ejecutivo, generaba que las facultades de los poderes estatales y municipales fueran limitadas constitucionalmente y aún más en la práctica; ello debilitaba su institucionalidad y estructuras administrativas (Rojo Calzada, 2013).

Ante tal contexto político, económico y social, con el objetivo de impulsar el desarrollo en todo el país, a partir de 1982 se instrumentó una política de descentralización, de corte gubernamental y orientada a la transferencia de poder a los gobiernos estatales, que incluyó posteriormente a los tres niveles de gobierno (Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010). En 1983, y posteriormente en 1999, se extiende la descentralización a los municipios con las reformas al artículo 115 constitucional.<sup>4</sup> Los cambios le brindaron a los gobiernos locales un papel más activo en el desarrollo local, pues ocuparon un sitio destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México (Inafed, 2017). Las reformas otorgaron facultades recaudatorias importantes a los municipios del país con Hacienda propia, lo que incrementó considerablemente sus atribuciones. En 1983 se instituyó a los ayuntamientos como responsables de la planeación del territorio y la operación de servicios públicos, como agua potable, saneamiento, manejo y disposición final de residuos sólidos, el alumbrado público, la seguridad pública y las acciones necesarias para el equipamiento y mantenimiento urbano (Rojo Calzada, 2013). En 1999, según Acedo, se define al ayuntamiento como entidad de gobierno y se fortalece la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales (citado en Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010). Estas atribuciones impactan directamente en la calidad de vida de los ciudadanos (Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010). Las “transformaciones generadas a raíz de la descentralización del orden local, propició el crecimiento y desarrollo del campo de estudio sobre los gobiernos municipales” (Sánchez-Bernal *et al.*, 2015, pág. 17). Esto debido a que los municipios incrementaron sus acciones en materia de política pública, buscando las soluciones para los problemas de su población (Sánchez-Bernal *et al.*, 2015).

---

<sup>4</sup> Para profundizar sobre los diferentes enfoques de centralización y sus matices, en especial sobre la descentralización del gobierno local, se sugiere la lectura de Antonio Sánchez-Bernal y María Luisa García-Bátiz: “El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local” (2010). La introducción brinda la contextualización pertinente.

### *El nacimiento de las políticas públicas sociales en los municipios*

La transformación que ha vivido el país durante las últimas décadas generó cambios en la calidad de vida, en los niveles de pobreza y en el bienestar social, los cuales incidieron en el desarrollo humano y en los aspectos económicos del país (Foncerrada Pascal, Castillo Ramos & Hernández Trejo, 2014). Algunas mejoras se reflejan en el impulso a la alfabetización y el aumento del nivel de escolaridad, la mayor expectativa de vida, así como en el hecho de que algunas enfermedades y pandemias se han controlado. Asimismo, ha habido avances en cuestión de vivienda y acceso a los servicios públicos, además de mejoras en derechos laborales (Blanco Escandón, s. f.).

No obstante, con 55.3 millones de pobres (Coneval, 2014) la tarea aún no termina. “¿Quién puede dudar o exagerar el problema que representa la pobreza en un país como México?” (Boltvinik & Hernández Laos, 1999). Las desigualdades han estado presentes en México de manera constante y evolutiva a lo largo de su historia. Como señalan Foncerrada Pascal y sus colaboradores (2014), la pobreza es un fenómeno “indisociable al desarrollo de la civilización humana. Desde 1917, la Constitución estipula la justicia como mandato, incorpora los derechos sociales y formaliza un Estado eminentemente social; no obstante, por la compleja problemática de nuestro país, los resultados en ese tenor eran modestos” (Blanco Escandón, s. f.).

Con la intención de impulsar una política social coordinada en la planeación de programas sociales, así como en la aplicación de recursos, el 1 de enero de 2004 entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social (Blanco Escandón, s. f.). La norma garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social. En la creación de la ley se establece una obligación y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno en la aplicación de la política social, incluido el gobierno municipal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017).

Esta medida impulsó la evolución de la *política social en los municipios*, y se refleja en la multiplicación de programas y en la incorporación a la agenda

presupuestal, así como el indiscutible aumento del gasto social (Sánchez-Bernal *et al.*, 2015).

## **Problema de investigación**

### *El bajo desempeño de los municipios en la implementación de políticas públicas sociales*

En México, la implementación de políticas públicas locales, sobre todo las de corte social, tienden al fracaso. Uno de los factores por los que fracasan es que la implementación supera a la infraestructura de los municipios, ya que se encuentran “débilmente equipados”, como afirma Enrique Cabrero<sup>5</sup> (2006), que incluso los menciona como el eslabón más débil del federalismo (Cabrero Mendoza & Arellano, 2011). La debilidad se refleja en materia administrativa e institucional; además tienen estrechos espacios de acción, pues generalmente ya existe la actuación de otros niveles de gobierno (Cabrero Mendoza, 2006). Otros factores que limitan el desempeño de los municipios son su diseño institucional, sus recursos, sus modelos de organización y sus motivaciones (Rojo Calzada, 2013). Pablo Rojo afirma que el diseño institucional del orden local en el país no favorece la profesionalización del servicio público, ni la institucionalización de las buenas prácticas o programas de gobierno; por el contrario, tiende a la alta rotación de sus funcionarios, es decir, se le da poca o nula continuidad al trabajo de anteriores administraciones, pues generalmente cada administración comienza con nuevos modelos de organización. Además, en materia presupuestal se cuenta con muy pocos recursos en el orden local, ya que dependen enormemente de las transferencias federales.

A pesar del incremento de las *políticas sociales locales* derivadas de la inclusión de los municipios a la política nacional de combate de la pobreza, sus esfuerzos parecen lograr bajo o nulo impacto (Sánchez Bernal *et al.*, 2015).

---

<sup>5</sup> Enrique Cabrero Mendoza es un investigador mexicano; actual director del Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (Conacyt) en México. Su estudio en políticas públicas ha estado orientado a los gobiernos municipales en su país.

Generalmente, se tiende a programas de bajo presupuesto que apoyan a grupos marginados o productores locales, por cuestiones de rentabilidad política (Rojo Calzada, 2013). Su ejecución se caracteriza por acciones desarticuladas más que políticas públicas y no cuentan con actores sociales suficientemente involucrados en su liderazgo (Sánchez Bernal *et al.*, 2015). Es decir, la literatura concluye que los gobiernos municipales en México carecen de capacidades para llevar a cabo políticas públicas, incluyendo política social (Sánchez Bernal *et al.*, 2015).

### *¿Existen políticas sociales municipales exitosas?*

Sí es posible encontrarlas, y el análisis de estos casos es esencial para la construcción de un marco de referencia teórico-práctico que impulse el conocimiento en materia de política pública social a fin de mejorar su desempeño y que los municipios verdaderamente puedan ser motores de cambio. En la búsqueda de las administraciones públicas municipales por lograr mejorar la calidad de vida de sus zonas de vulnerabilidad social, ha habido esfuerzos que han traído impacto positivo en el combate a la pobreza. El presente trabajo analizará, en este sentido, el caso de la experiencia del ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, donde a través del programa Un Solo San Pedro, implementado durante el periodo 2012 al 2015, se logró contribuir en el combate de la pobreza multidimensional a nivel local. Al final de la administración, el doctor Luis Portales Derbez, de la Universidad de Monterrey, realizó la evaluación del impacto social del programa, del cual se desprenden los siguientes resultados, atribuibles a la implementación del programa:

- Reducción en el número de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo, que pasaron del 62% en 2013 al 52% en 2015, y del 19% en 2013 al 9% en 2015, respectivamente.
- Reducción de 20% en el indicador de acceso a la seguridad social durante el periodo de 2013 a 2015, del 74 al 54 por ciento.
- Mejora en los indicadores vinculados con la dignificación de la vivienda: en relación con la calidad y espacios de la vivienda se redujo en un 11%,

pasando del 19% al 8% durante este mismo periodo; mientras que el indicador de carencia por servicios básicos en la vivienda se redujo 8%, con lo que terminó en 3% para los hogares encuestados en 2015.

- Reducción en el número de pobres multidimensionales y de pobres extremos, que pasó de 51 a un 34%, y de 3 a un 1%, respectivamente.

## **Pregunta de investigación**

*¿Qué factores explican el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro?*

### *Objetivo general de la investigación*

Fortalecer la práctica de políticas públicas sociales en los municipios de México, mediante la identificación y análisis de los factores que contribuyen al éxito de los programas sociales, especialmente aquellos cuyo propósito sea el combate de la pobreza urbana.

### *Objetivo específico de la investigación*

Identificar los factores que expliquen, ante tantos fracasos en el combate a la pobreza en México y el limitado desempeño de los municipios en materia de políticas públicas sociales, por qué fue exitoso el programa Un Solo San Pedro. Esto al contrastar el programa Un Solo San Pedro, con las teorías de implementación, dentro de un contexto municipal urbano en México.

## **Justificación**

La relevancia de la contribución que este trabajo pudiera brindar a la comunidad de académicos y ejecutores de política pública radica en el conocimiento susceptible de *mejorar el impacto de la intervención de los municipios* que apunta hacia el abatimiento de los rezagos de pobreza y desigualdad social presentes desde la última década (Sánchez-Bernal A. , García-Bátiz, Rosas Arellano, & Flores Payán, 2015). La trascendencia de ello sería impactar la esfera estatal y



federal, ya que, como lo afirma Enrique Cabrero en su obra *Acción pública y desarrollo local*:

Observando y entendiendo la construcción de la acción pública local, en algunos municipios urbanos de México, se puede entender mejor la transformación del país, al convertirse en la “caja de resonancia” y, por lo tanto, en el espacio de acción pública que más información ofrece respecto al proceso de transformación en su conjunto; se trata, por así decirlo, de los “laboratorios de observación de la transformación” (Cabrero Mendoza, 2006).

Esto cobra mayor importancia, ya que la tarea de los municipios en la conquista de sus objetivos no ha sido fácil. El crecimiento urbano del país, según estudios del INEGI, de 1980 a 2010 demuestra que durante esos últimos treinta años la mayor parte de las ciudades del país duplicó su tamaño y extensión territorial (Sedesol, 2012). Este crecimiento acelerado ha rebasado la capacidad de respuesta de la mayor parte de los municipios urbanos y recientemente urbanizados (Rojo Calzada, 2013).

Asimismo, el combate a la pobreza en México sigue siendo una asignatura pendiente y se puede constatar en las siguientes cifras. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social (Coneval, 2014), el 46.2% de la población está en situación de pobreza; el 9.5% de la población vive en pobreza extrema; 53.2% se mantiene con un ingreso inferior a la línea de bienestar, es decir, pueden satisfacer sus necesidades alimentarias pero no pueden adquirir suficientes bienes y servicios, y el 20.6% de la población vive por debajo de la línea de bienestar mínimo, es decir, no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias (Coneval, 2014).

Los autores Enrique Cabrero y David Arellano concluyen que los municipios en México muestran una fragilidad que no les permite desempeñar un papel protagónico en el desarrollo y bienestar social, y hacen hincapié en que un país con gobiernos locales débiles, es un país débil (Cabrero Mendoza & Arellano, 2011). Por ello se observa oportuno aportar al conocimiento de políticas públicas municipales, puntualmente respecto a las de corte social, apelando al fortalecimiento de los gobiernos locales y considerando el impacto positivo que

esto pudiera tener en el plano nacional, ya que el 77.8% de la población de México vive en zonas urbanas (INEGI, 2010).

Hasta que no haya un solo mexicano que no pueda gozar sus derechos sociales, es un deber buscar nuevos y mejores caminos, y enriquecer el actuar de los diferentes órdenes de gobierno en México, sin olvidar que una mayor intensidad en la acción pública local impactará, sin duda, en el plano nacional.

## **Hipótesis**

El presente trabajo considera una serie de hipótesis, las cuales se muestran a continuación:

- 1) El proceso de adaptación del programa al medio ambiente durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 2) Pocos puntos de decisión durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 3) La intensidad alta de los actores durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 4) La presencia de un mediador durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 5) La normatividad del programa Un Solo San Pedro, durante la implementación, favoreció el éxito del programa.
- 6) La revaloración del equipo de calle durante la implementación, favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.
- 7) El sistema de sanciones e incentivos con el equipo de colaboradores durante la implementación, favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.
- 8) La endogeneidad de la acción pública durante la implementación, favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.

- 9) La continuidad en la gestión pública favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.
- 10) La participación ciudadana en la implementación favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.

### **Proceso de investigación**

El presente documento está compuesto por la secuencia siguiente:

- I. Revisión bibliográfica de: teoría de políticas públicas, teoría de implementación y política pública municipal, considerando el contexto urbano en México.
- II. Identificación de variables que inciden en el éxito de la implementación de políticas públicas.
- III. Identificación de variables que inciden en el fracaso de la implementación de políticas públicas.
- IV. Operacionalización de variables que inciden en el éxito y fracaso de la implementación de políticas públicas.
- V. Operacionalización de las variables identificadas para determinar su presencia o ausencia en el programa Un Solo San Pedro, concluyendo con una matriz de síntesis de los resultados.
- VI. Conclusiones generales y recomendaciones.

## **Resultados preliminares**

Se encontró evidencia de la presencia de las siguientes variables explicativas sobre el éxito del programa: el proceso de adaptación del programa al medio ambiente, pocos puntos de decisión, la normatividad del programa Un Solo San Pedro, la endogeneidad de la acción pública, la continuidad en la gestión pública y la participación ciudadana. Sin embargo, la investigación arroja que algunas de las variables consideradas por la literatura como variables que inciden en el fracaso de las políticas públicas, estuvieron presentes en el programa, pero tuvieron un cambio de dirección en su efecto, es decir, coadyuvando al éxito del mismo.

## Capítulo 1. Marco teórico

### Introducción

En este primer capítulo se presentan los aspectos que, de acuerdo con la teoría, inciden en la implementación exitosa o en el fracaso de políticas públicas, incluidas las de corte social. Identificar dichas variables en el marco teórico es importante, ya que posteriormente se observarán en el programa Un Solo San Pedro, y se podrá validar si explican los resultados positivos que obtuvo el programa respecto al combate a la pobreza multidimensional en el municipio San Pedro Garza García durante el periodo 2009-2012.

El capítulo está compuesto por cinco partes:

#### 1. Marco de referencia

1.1. Teoría de políticas públicas

1.2. Teoría de implementación

1.3. Política pública municipal

#### 2. Identificación de variables

2.1 Variables que inciden en el éxito de la implementación

2.2 Variables que inciden en el fracaso de la implementación

#### 3. Operacionalización de variables

#### 4. Hipótesis

Los autores principales que se consideraron son Luis F. Aguilar Villanueva, Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky, Eugene Bardach, Paul A. Sabatier, Daniel A. Mazmanian, Michael Lipsky, Enrique Cabrero, Pablo Rojo Calzada, Antonio Sánchez Bernal, David Arellano, entre otros.

## 1.1 Marco de referencia

### 1.1.1 Teoría de políticas públicas

Iniciaremos por establecer un marco de referencia respecto a las políticas públicas. Usaremos el concepto de *usar marcos* de Wayne Parsons, en el que la expresión significa organizar el pensamiento bajo cierto orden y estructuras con el propósito de proporcionar y compartir un *discurso* específico. Es una forma de organizar los problemas dándoles forma y coherencia; es un límite alrededor de la realidad que se comparte en un grupo como común (Parsons W., 2007).

La disciplina de las políticas públicas inicia en Estados Unidos, tras los fuertes problemas que atravesaba ese país en su situación social, económica y política. Harold Lasswell, en su obra de 1951 *La orientación de las políticas* (Aguilar, 2004), propone la incorporación del conocimiento científico a la administración y la toma de decisiones del Estado (Sánchez Bernal, García Bátiz, Rosas Arellano & Flores Payán, 2015). Su interés era aplicar todos los conocimientos y recursos disponibles en Estados Unidos a favor de la humanidad, ya que identificaba como problemas de fondo, por un lado, la forma de racionalizar el proceso político de toma de decisiones, y por otro, afrontar la fragmentación de las ciencias sociales resultante de una excesiva especialización (Del Castillo Alemán & Méndez, 2015). Derivado de ello, Lasswell impulsó el estudio de las ciencias de políticas (*policy sciences*) como un campo que contribuye a usar el conocimiento para mejorar la racionalización de los procesos de decisión, de tal manera que este campo tendría dos objetivos (Del Castillo Alemán & Méndez, 2015):

a) *el conocimiento del proceso de toma de decisiones* (estudio de políticas o *policy studies*): responde a cómo y por qué los gobiernos resuelven sus problemas de política de una manera pero no de otra, y qué tipo de resultados obtienen para la sociedad.

b) *el conocimiento en el proceso de la toma de decisiones* (análisis de políticas o *policy analysis*): responde a cuál es la mejor alternativa de política pública frente a un problema específico.

Así, las “ciencias de las políticas serán el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Lasswell, 1992).

Lasswell (1992) describe tres atributos de las ciencias de políticas:

1. Las decisiones se toman dentro de un contexto específico y singular.
2. La orientación hacia resolver problemas públicos: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.
3. La diversidad en el uso y aplicación de métodos para recuperar y sistematizar la información útil para la toma de decisiones.

El enfoque de políticas públicas aparece como alternativa ante la ausencia de un objeto de estudio en la administración pública y en la concepción gubernamental (Merino, citado en Sánchez Bernal et al., 2015). Este enfoque busca soluciones eficaces para los problemas públicos, es decir, los problemas fundamentales que surgen de la adaptación del hombre en sociedad, más que de los tópicos del momento (Lasswell, 1992), aplicando todos los instrumentos de la ciencia en expansión. Dicho también por Lasswell, el énfasis en las políticas obliga a la elección de problemas que contribuyan a la realización de las metas valorativas del científico, a la utilización de una objetividad escrupulosa y un máximo ingenio técnico en la ejecución de proyectos emprendidos (Lasswell, 1992). El propósito de Lasswell era que todos los conocimientos adquiridos en la práctica social de la ciencia de políticas permitieran transformaciones mundiales para mejorar la práctica de la democracia, o ciencia de la democracia, cuya meta era la realización de la dignidad humana en teoría y hechos (Lasswell, 1992).

A continuación, se desglosan los conceptos que, aunque varían según las diferentes visiones de los autores, se pueden considerar una base para la construcción del marco de referencia que se usará a lo largo del presente trabajo.

- Política (*politics*): hace referencia a las relaciones del gobierno y gobernados. Son los rasgos de participación de distintos actores en un proceso de políticas. (Del Castillo Alemán & Méndez, 2015).
- Políticas (*policy*): una política o *policy* es un intento por definir y estructurar una base racional para la acción o la inacción; tiene que ver con la racionalidad, con la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos (Parsons, 2005).
- Público: comprende la dimensión de la actividad humana, que es vista como aquella que requiere regulación o intervención gubernamental o social, o al menos la acción colectiva (Parsons, 1995, p. 3); espacio en el que la maximización de los intereses individuales podría garantizar el interés público (Parsons, 1995, p. 4).<sup>6</sup>
- Política pública: “una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía” (Aguilar, 2007).
- Racionalidad: se expresan diferentes visiones. La primera, de Herbert Simon (1992), racionalidad “limitada”, caracterizada por la búsqueda de alternativas que, más que maximizar los valores del tomador de decisiones, sean satisfactorias o suficientemente buenas. Por el contrario, Lindblom (1992) agrega al concepto el incrementalismo como una estrategia que busca simplificar el análisis y la toma de decisiones. Tiene dos rasgos importantes: reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevan actualmente a cabo y estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieran del *statu quo*. En segundo lugar, ignorar muchas de las

---

<sup>6</sup> Se utiliza el texto de Wayne Parsons, *Public Policy* (1995) y su versión en español: *Políticas Públicas* (2007).



consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles (Aguilar, 1992, p. 48). Majone (1992) incluye y reivindica la factibilidad de las políticas públicas como el aspecto determinante en la toma de decisiones, más que cualquiera de las estrategias racionales planteadas.

- *Problemas públicos*: dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (Parsons W., 2007). Un problema surge cuando se comprueba la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

#### *Ciclo de vida de las políticas (policy process)*

Lasswell estableció el proceso de las políticas públicas como una serie de pasos o fases a través del cual se identificaba el problema hasta llegar a su instrumentación y finalmente su evaluación (Lasswell, 1956). El proceso de políticas es, según Luis F. Aguilar, “un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” y enfatiza que las etapas del modelo “denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política” (1992). Es decir, el ciclo o proceso de las políticas públicas (*policy process*) es el conjunto de fases interrelacionadas y entrelazadas, con una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas (Del Castillo Alemán & Méndez, 2015).

Aunque existen diferentes propuestas de las fases que comprende un ciclo de vida de las políticas públicas, se tomará la de Parsons como base, la cual se visualiza en el siguiente diagrama:

Figura 1 Ciclo de vida de las políticas públicas.



Fuente: Parsons, 2007: 111.

Para entender cada fase, la tabla que se muestra a continuación detalla el análisis de Subirats (Subirats *et al.*, 2008), en donde explica cada fase del ciclo, así como su descripción y cuestionamientos que ayudarán a clarificar el alcance de cada una.

**Tabla 1. Secuencias de una política pública**

SECUENCIA	1ª. fase	2ª. fase	3ª. fase	4ª. fase	5ª. fase
TERMINOLOGÍA	Surgimiento de los problemas	Inclusión en la agenda	Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
CONTENIDO	Surgimiento de un problema Percepción del problema Definición del problema e identificación de sus causas posibles Representación del problema Demanda de acción pública	Selección (filtro) de los problemas emergentes Esquema de formulación del modelo causal Respuestas de los poderes públicos a los problemas que se reconoce que han de ser objeto de una política	Definición del «modelo causal» Definición de la o las soluciones adaptadas al problema y aceptables Proceso de contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles Selección de los instrumentos de acción	Aplicación de las soluciones seleccionadas Acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación	Determinación de los posibles efectos de la política Evaluación de la eficacia, de la eficiencia, de la pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial
PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS DEL ANALISTA	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?	¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y del Parlamento? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?	¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno y del Parlamento?	¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Fuente: (Subirats *et al.*, 2008); adaptado de Jones (1970) y de Meny y Thoenig (1989).

## 1.1 Marco de referencia

### 1.1.2 Teoría de Implementación

Sin agravio de Diógenes, fue más fácil encontrar un hombre honesto que un programa eficaz. ¿Por qué?  
Aaron Wildavsky

#### *Alcances*

Es importante mencionar que el presente trabajo profundizará en el análisis de la teoría de la implementación y la contrastará con los resultados del programa Un Solo San Pedro, ya que se considera que esta fase fue indispensable para la obtención de resultados positivos y que puede ser de mayor relevancia por la aportación a la comunidad de políticas públicas en México. La justificación, en palabras del doctor Antonio Sánchez Bernal, es que, tras la implementación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, se instituyó como una obligación y corresponsabilidad de los gobiernos municipales la aplicación de política social. Esto influyó en la tendencia creciente de la última década de instrumentar política social desde los municipios donde se combaten los rezagos de pobreza y la desigualdad social. A partir de ello, el diseño de la política social municipal se modificó considerablemente, pues se fortalecieron e incluyeron, por ejemplo, elementos de focalización de la población, suma de ciudadanos, experiencias obtenidas previamente, “integrando programas sociales con un potencial de mayor impacto” (Sánchez Bernal *et al.* 2015).

Sin embargo, a pesar de las mejoras en el diseño, la efectividad de las políticas públicas municipales se cuestiona, por eso es importante considerar otras etapas del ciclo<sup>7</sup> (Sánchez Bernal *et al.* 2015). Cabe destacar que se reconoce la importancia de la alineación del diseño y la implementación como un proceso que debe articularse, y en donde en el diseño, deben de considerarse

---

<sup>7</sup> El ciclo de política pública está compuesto por la definición del problema, diseño, implementación y evaluación, principalmente. Para conocer más al respecto, se puede consultar Parsons (2007).

las acciones implicadas para la implementación. Son procesos que dependen de sí mismos (Aguilar, 2003, p. 58).

### *Antecedentes*

El clima que se vivió en la década de los setenta en Estados Unidos fue de frustración, enojo y desencanto por la incapacidad del gobierno para resolver los problemas de discriminación, pobreza y desigualdad, debido a la gran expectativa que se tuvo de los programas lanzados por el presidente Johnson: Gran Sociedad y Guerra a la pobreza<sup>8</sup>. Las evaluaciones realizadas de los programas federales fueron decepcionantes, se concluyó que el problema central se ubicaba en la implementación más que en el diseño (Aguilar, 2003). De esta manera nace el estudio de la implementación y la construcción de los modelos teóricos a partir de hallazgos negativos en las evaluaciones (Dussauge Laguna, 2016).

### *Conceptos de implementación*

Para explicar de una mejor forma el concepto de implementación, se empleará la definición de Pressman y Wildvsky (1998), la cual parte de la distinción entre programa y política. Una política implica teorías, causas que aparecen entre las condiciones esenciales y consecuencias futuras, es decir, si hay x, sigue la y. Las políticas se vuelven programas cuando, por un acto autorizado se crean las condiciones esenciales. Si existe x, los programas hacen que las teorías funcionen de manera que forjen el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Un programa significa la conversión de una hipótesis en una acción gubernamental, un sistema en el que cada elemento depende del otro. Los autores establecen como condiciones esenciales el

---

<sup>8</sup> Los programas *Great Society* y *War on Poverty* del presidente Johnson tenían como objetivo declarar la guerra a la pobreza, extender los programas de salud, vivienda, educación y capacitación para el trabajo, así como aumentar los aportes gubernamentales en efectivo y en especie. Al inicio de la década existía una enorme confianza norteamericana en la capacidad directiva y operativa del gobierno. En los programas hubo un gran involucramiento de académicos en el diseño, planeación y evaluación de políticas públicas. No obstante, los resultados fueron negativos y terminó por sucumbir la credibilidad del gobierno (Aguilar, 2003).

consenso en torno del objetivo de la política, por ende, del acontecimiento que se desea ocurra y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento preferido (Pressman & Wildavsky, citado en Aguilar, 2003).

Ante este planteamiento, la implementación se define como “la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean”, es decir, “el proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Pressman & Wildavsky, citado en Aguilar, 2003). En este engranaje no se atribuye una falta de implementación a la imposibilidad de avanzar, sino al hecho de no llegar al fin, siendo necesaria una meta para juzgar su éxito o fracaso. De esta manera, el esquema conceptual de implementación es: condiciones iniciales-acción de implementación-efecto último esperado (Aguilar Villanueva, 1993). Por lo cual, si en un programa o sistema, hay una interrupción en una etapa, debe repararse antes para que sea posible pasar a la siguiente etapa. Algo que es importante mencionar es que, una vez iniciado el programa, los implementadores son responsables de las condiciones esenciales como de los objetivos hacia los cuales aquellas conducen (Pressman & Wildavsky, citado en Aguilar, 2003).

#### *Evolución de los estudios de implementación*

Aunque hubo antecedentes de autores que escribieron sobre implementación, como Martha Derthick en 1972 al preguntarse por el fracaso de los programas sociales federales (Aguilar, 2003), entre otros, se atribuye a Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky la apertura de la discusión de la implementación de política pública en la década de los setenta por la obra *Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland* (1973). Asimismo, las aportaciones de Eugene Bardach, en *El juego de implementación* (1977), y más adelante las de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, con *La implementación de la política pública: un marco de análisis* (1981), se consideran la primera generación de estudios de implementación. A los autores se les reconoció como representantes del enfoque *top-down* o *de arriba hacia abajo*, que muestra la preocupación por la parte

superior de las organizaciones o instituciones, es decir, en el inicio de la cadena de implementación y no en su punto final, en el gobierno nacional y no en el gobierno local, en la oficina de análisis de políticas y no en la ventanilla de servicio (Dussauge Laguna, 2016).

Después se introdujo la segunda generación de estudios de enfoque *bottom-up*. Al contrario del enfoque *top-down*, ofrece una perspectiva en donde se reconoce y valora la acción de los servidores públicos del último eslabón: los empleados de base, quienes hacen realidad las políticas públicas en el día a día, quienes interactúan directamente con los ciudadanos (Dussauge Laguna, 2016). En este espacio de acción, el burócrata ofrece directamente el servicio a la ciudadanía y posee gran discrecionalidad (Weatierley & Lipsky, citado en Aguilar, 2003). El autor fundamental del enfoque es Lipsky, quien con sus aportaciones reivindica el trabajo de los “burócratas al nivel de calle” (Aguilar, 2003, p. 85).

Posteriormente, algunos autores elaboraron propuestas que planteaban teorías híbridas, con la incorporación de conceptos del enfoque *top-down* y *bottom-up* (Dussauge Laguna, 2016; Pülzl & Treib, 2007; Hill & Huper, 2014). Uno de ellos fue Sabatier, quien sugirió ver más allá de la visión de las etapas de políticas y pensar en el diseño-implementación como un proceso “orientado a comprender las dinámicas de cambio y aprendizaje en las políticas públicas” (Dussauge Laguna, 2016, p. 25; Sabatier, 1986). Otro de ellos fue el mismo Wildavsky, junto a Majone, quienes introdujeron el concepto de pensar en la “implementación como evolución”, que inicia con objetivos, pero que acepta explícitamente que éstos serán adaptados y rediseñados en el camino (Majone & Wildavsky, 1998, p. 25).

Finalmente surgió la tercera generación de los estudios de implementación durante los años ochenta y noventa, y uno de sus autores más destacados es Malcolm Goggin, quien propuso superar las limitaciones de la literatura académica de ese entonces, como la elaboración de teorías en función del análisis de casos, lo cual era una tendencia, pero lo cuestiona por los pocos casos disponibles y las múltiples variables a observar, que hacían difícil definir cuáles son cruciales para explicar los éxitos y los fracasos en la implementación.

Asimismo, expone la poca atención en las mediciones cuantitativas y “la investigación empírica que sea verdaderamente comparativa, longitudinal y sintética” (Dussauge Laguna, 2016, p. 25; Hupe, 2014, p. 168). En virtud de las propuestas de la tercera generación, es importante destacar que aún prevalecen los problemas que fueron señalados por Goggin y los autores de este bloque (Pülzl & Treib, 2007; Hupe, 2014; Hill & Huper, 2014 citados en Dussauge Laguna, 2016). Incluso se puede afirmar que “muchas de las características definitorias importantes de la investigación de tercera generación están lejos de haber sido implementadas” (Saetren, 2005, p. 100).

En síntesis, las tres generaciones de estudios consideraron diferentes enfoques a observar en materia de implementación. No obstante, en el presente trabajo se tomarán en cuenta las variables que inciden en el éxito y fracaso de la implementación, considerando únicamente la primera y segunda generación de estudios, ya que se adaptan más adecuadamente a los fines de la tesis.

## **1.1 Marco de referencia**

### **1.1.3 Política pública municipal en México**

La política pública llegó a Latinoamérica debido a las crisis económicas y la caída de regímenes autoritarios a partir de los años ochenta, cuando se “impuso la necesidad de recuperar el espacio público, cambiar los modelos de toma de decisiones existentes y brindar soluciones racionales de gobierno a los crecientes problemas económicos y sociales” (Valenti & Flores, 2009). México atravesaba en esa década por un proceso de democratización e implementación de políticas neoliberales de ajuste por la crisis económica que se vivía (Sánchez Bernal *et al.*, 2015). En palabras de Aguilar (2004), el propósito de las políticas públicas fue “reformular el proceso decisorio tradicional de nuestros gobiernos mediante el análisis; innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado”.

Como se abordó anteriormente, fue a partir de la descentralización en México y las nuevas atribuciones dadas a los gobiernos locales que éstos



comenzaron a ocupar espacios nuevos y estratégicos, con cambios en el enfoque y profundidad de su intervención, buscando la transversalidad en sus políticas públicas (Canales & Pérez, 2002). Según Sánchez Bernal (2015), en los diferentes conceptos que se han establecido de política pública existe una ausencia del espacio y territorio, por lo cual, el concepto debe aplicarse, de igual manera, sin hacer distinción del nivel de gobierno que la realice. De este modo, en materia local, la forma de intervención en política pública deberá tener los mismos componentes que cualquiera del plano nacional. No obstante, los gobiernos locales tienen características particulares que son importantes mencionar, como ser un gobierno cara a cara con el ciudadano y con facultades de mediación, ya que es en el plano local donde las “redes de actores” son clave, incluso se establece que es “el nivel de conformación de redes de actores de políticas públicas” (Jolly, 2003). Se considera que las “políticas públicas locales brindan un orden a las interacciones que realizan los distintos actores” (2015), asimismo, en palabras de Muller (2002), pueden poner en marcha políticas públicas locales, donde aparezcan como mediadores susceptibles de construir el código y el referencial que dé sentido y coherencia a las políticas públicas locales.

La definición de una política pública municipal, de acuerdo con Sánchez Bernal (2015), es “un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos llevados a cabo por autoridades locales con participación ciudadana, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática en el espacio territorial donde se realizan las interacciones cara a cara”.

Se consideran políticas públicas municipales aquellas que correspondan al siguiente perfil (Sánchez Bernal *et al.*, 2015):

- Cuentan con al menos un programa municipal que se encuentre orientado a la resolución de un problema público. Se entiende como programa aquel conjunto de acciones organizadas que persiguen un objetivo común.
- Presentan evidencia documental del programa (internet, boletines de prensa, plan de desarrollo municipal, informes de gobierno, entre otros).
- Asignan montos presupuestales y se ejercen en el periodo determinado.



- Presentan un responsable del programa dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento.

Es importante el estudio de las políticas públicas municipales, ya que los resultados pueden mejorar la efectividad para resolver los problemas sociales, así como el desempeño de los gobiernos municipales (Sánchez Bernal *et al.*, 2015), pues “observando y entendiendo la construcción de la acción pública local, en algunos municipios urbanos de México, se puede entender mejor la transformación del país en su conjunto” (Cabrero Mendoza, 2006).

## **1.2 Identificación de variables**

### **1.2.1 Variables que inciden en el éxito de la implementación**

A través de la revisión de la literatura de implementación de la primera y segunda generación de estudios, así como de autores municipalistas, se detectaron las variables que inciden en el éxito de la implementación de políticas públicas bajo la premisa de que las políticas públicas locales deben tener los mismos componentes que las de corte federal o estatal (Sánchez Bernal *et al.*, 2015, p. 9) y deben ser aplicadas a la observancia de las políticas públicas municipales de índole social.

*-La adaptación del programa al medio ambiente:* se refiere a que una vez iniciada la implementación se debe esperar una curva, donde se presentan obstáculos que a resolverse para que funcione. Esto no quiere decir que sea algo indeseado o el fracaso del programa, más bien, “la eliminación de obstáculos” es algo esperado. Las repeticiones del programa, su adaptación en el medio durante lapsos prolongados es una razón esencial de la supervivencia de los programas. Incluso es posible que se trabaje bajo presión, pero “oculto” a la comunidad, mientras en un periodo breve se resuelven sus dificultades (Pressman & Wildavsky, 1998, p. 205).

*-Pocos puntos de decisión:* este término surge como uno de los componentes propuesto por Pressman y Wildavsky, referente a la complejidad

de la acción conjunta (1998, pp. 171-216). Los actores que intervienen a lo largo del proceso de implementación encontrarán numerosos puntos de decisión (*clearance points*), "cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamará un punto de decisión [...] cada punto en el que se requiere que un participante por separado dé su aprobación se le llamará claro" (Aguilar, 2003, p. 51). Debido a los intereses y condicionantes diversos que envuelven a cada actor, son bajas las probabilidades de que se supere cada punto de decisión con rapidez, eficacia y éxito. La multiplicidad de actores implica la aprobación de los involucrados que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. Por lo cual, si no se toman decisiones conjuntas (y si no se obtiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno de la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante, se interrumpe o se desvía del rumbo previsto. Asimismo, puede provocar "la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión" y "la aparición de decisiones inesperadas" (Aguilar Villanueva, 1993, p. 52). Por ello, la hipótesis es que entre más actores intervengan, más compleja será la acción conjunta y podría provocar que la implementación de las políticas se retrase o se desvíe de los propósitos originales (Pressman & Wildavsky, 1998, pp. 207-210).

Para que una política avance en los momentos de decisión conjunta, los autores proponen hacer una investigación empírica considerando lo siguiente:

a) Las decisiones de colaboración que son indispensables para que la implementación de la política avance.

b) Los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea indispensable para la marcha de la política.

c) Identificar y sumar los puntos de decisión.

d) Identificar y sumar los "claros", las aprobaciones que son indispensable concedan los participantes singulares.

e) La identificación de cuáles actores pueden ser calificados de "independientes" en sentido estricto y cuáles son dependientes (por razones

económicas, políticas, ideológicas, etc.) de otros en el momento de las decisiones de cooperación<sup>9</sup> (Pressman & Wildavsky citado en Aguilar, 2003, p. 51).

Esto lograron visualizarlo a través de una tabla que relacionaba los puntos de decisión y aclaración que los contabiliza (Cuadro V.2, tomado de Pressman & Wildavsky, 1998, p. 189). Finalmente, es necesario considerar el análisis de puntos de decisión por cada meta de programa, si hay dos o más, tendría que hacerse el análisis de los puntos de decisión en cada uno.

**CUADRO V.2.** Puntos de decisión y aclaraciones necesarias para completar el programa de obras públicas de la ADE

<i>Puntos de decisión</i>	<i>Participantes</i>	<i>Total acumulativo de acuerdos</i>
1. Decisión para implicar a la ADE en ciudades (otoño de 1965)	Eugene Foley	1
2. Selección de Oakland como la ciudad destinada a llevar a cabo el experimento (invierno de 1965)	Foley, Oakland Washington	3
3. Se pasa por alto al alcalde y se buscan primeros contactos en la comunidad negra de Oakland (diciembre de 1965)	Foley-Bradford ADE Washington	5
4. Selección para formar la misión especial como entidad organizacional para el proyecto (enero de 1966)	Foley	6
5. Selección de un plan de empleo	Bradford-Foley, misión especial	8

Fuente: Pressman y Wildavsky, 1998

De lo anterior deriva que *la sencillez* en las políticas públicas sea la cualidad más deseada en la implementación. Si se observan varios mecanismos para cumplir el fin de la política o resolver el problema público, debe elegirse el camino más sencillo, ya que “entre menos pasos para llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido” (Pressman & Wildavsky, citado en Aguilar Villanueva, 1993).

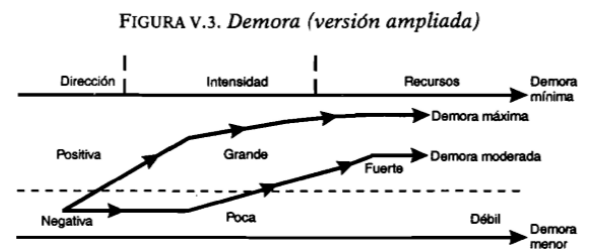
-*La intensidad alta de los actores*: esta variable es propuesta por Pressman y Wildavsky (1998), quienes afirman que la intensidad de los actores juega un papel muy importante respecto a las demoras que puede tener la

<sup>9</sup> Agregado por Luis F. Aguilar en el *Estudio Introductorio de la Implementación de Políticas Públicas* (Aguilar Villanueva, 1993).

implementación respecto a los puntos de decisión. El retraso del programa está en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones. Incluso los recursos están en función de la intensidad de la preferencia (Aguilar Villanueva, 1993, p. 53). Cabe mencionar que en ocasiones las demoras son causadas intencionalmente por quienes querían suspender una acción inconveniente o retroceder y volver a fijar el desarrollo del programa. Para estimar el tiempo de demora de un programa se propone que se clasifiquen los actores según su "dirección" (positiva o negativa; posición a favor o en contra), por "la intensidad de su preferencia" (alta o baja; dedicación o indiferencia) y por "los recursos disponibles para afectar los resultados" (fuertes o débiles), como se puede ver en el Cuadro V.4 y la Figura V. 3.

**CUADRO V.4. Demoras**

<i>Dirección</i>	<i>Intensidad</i>	
	<i>Grande</i>	<i>Poca</i>
Positiva	1. Demora mínima, sin negociación	2. Demora menor, sin negociación
Negativa	4. Demora máxima, negociación respecto a puntos esenciales	3. Demora moderada, negociación respecto a puntos periféricos



Además, se establece una categoría de nivel de retraso según la clasificación anterior:

1. Mínimo retraso: positivos, altos y fuertes; contribuirán al éxito de la implementación.
2. Máximo retraso: negativos, altos y fuertes; contribuirán al fracaso de la implementación.
3. Retrasos menores: positivos pero con intensidad baja e inversión débil de recursos.
4. Retrasos moderados: negativos, con intensidad baja e inversión débil de recursos.

Para concluir la estimación del tiempo del programa según las demoras por los puntos de decisión, los autores, al hacer una simulación en el caso que analizaron, asignaron valores temporales a los tipos de retrasos: una semana para el retraso mínimo, tres para el retraso menor y seis semanas para el moderado<sup>10</sup>. La sumatoria del tiempo de retraso brinda el tiempo estimado total de la implementación en función de las demoras y debe de proyectarse con el cronograma del programa para verificar su viabilidad (Aguilar Villanueva, 1993).

Los autores señalan que la parte medular para disminuir la demora es cómo ofrecer incentivos para cambiar una situación de poca intensidad a una de gran intensidad o, más precisamente, cómo mantener una gran intensidad positiva durante demoras prolongadas. Lo anterior, debido a que quienes manifiesten una gran intensidad agotarán sus recursos para controlar los resultados, lo que no harán quienes muestren poca intensidad. La intensidad es una variable. Cuanto más largas sean las demoras, más tiempo habrá para que la intensidad decaiga (Aguilar Villanueva, 1993). Es importante mencionar que el desborde del tiempo es síntoma de fracaso, ya que fue descuidado en el diseño de los mismos. Es necesario comprender desde el diseño, el hecho que hay una divergencia de interés, énfasis y entrega en los actores en el programa (Aguilar Villanueva, 1993, p. 55).

---

<sup>10</sup> No consideran la categoría máximo, ya que en el caso que observaron no hubo actores en esa clasificación.

-*Presencia de un fixer o mediador*: esta variable es propuesta por Eugene Bardach en su publicación *Los juegos de la implementación* (1977) y considerada como un factor de éxito en implementación por Sabatier y Mazmanian (citado por Dussauge Laguna, 2016). La presencia de un *fixer* (cuya traducción usada en español es propuesta por Luis F. Aguilar como mediador, reparador o ajustador (Aguilar, 2003) tiene la finalidad de apoyar para reparar los problemas de implementación, prevenir eventualidades y tener una respuesta eficaz con el fin de asegurar el éxito de la política (Dussauge Laguna, 2016). El perfil de un mediador puede ser “un líder, un político, un funcionario con las capacidades y habilidades necesarias para negociar, persuadir, coordinar e incluso engañar si es necesario” (Hill & Huper, 2014), particularmente cuando las cosas se salen de control, por los intereses de los diversos actores involucrados en la implementación.

-*Normatividad de la política pública*: en el proceso de implementación se relaciona la importancia del cumplimiento de los objetivos normativos, mismos que deben definir o describir la política pública de manera acertada (Dussauge Laguna, 2016). Se busca que la ley o decreto que define la política pública describa, estructure y organice de forma coherente su proceso de implementación. El marco normativo debe responder los siguientes cuestionamientos: ¿los objetivos normativos se han definido y jerarquizado con precisión? ¿La teoría causal en la que se basa la política puede considerarse válida? ¿Los recursos financieros disponibles para la implementación son suficientes? ¿Las instituciones que colaborarán en la implementación se encuentran claramente integradas? ¿La implementación de la política o programa se ha asignado a instituciones/funcionarios comprometidos con los objetivos normativos? (Sabatier & Mazmanian, 2003 citado en Aguilar, 2003).

Las condiciones que facilitan los procesos de implementación en función de su marco normativo las propusieron Sabatier y Mazmanian, y en palabras de Luis. F. Aguilar son:

a) Si la legislación u otras directrices legales establecen objetivos claros y consistentes, o si por lo menos aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de metas.

b) Si la legislación incorpora una teoría adecuada que identifique los principales factores y vínculos causales que influyen en la realización de los objetivos políticos y si otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.

c) Si los mandos superiores de la institución responsable poseen capacidad política y de gestión y si están comprometidos a lograr las metas normativas.

d) Si el programa recibe, a lo largo del proceso de implementación, apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o bien, de altos funcionarios) y si los tribunales ofrecen su apoyo o al menos se mantienen neutrales.

e) Si la prioridad relativa de los objetivos normativos no es socavada a larga por el surgimiento de políticas públicas adversas o transformaciones socioeconómicas importantes que debiliten la teoría causal o el apoyo político en que la ley se basa (Aguilar, 2003).

*-Revaloración de los burócratas al nivel de calle:* esta variable es parte esencial del enfoque de implementación *bottom-up*, que inició con las aportaciones de Lipsky en la década de los setenta, lo que lo convirtió en el autor más citado respecto a este concepto (Aguilar, 2003; Winter, 2003; Hill & Huper, 2014). Dicho enfoque reivindica la acción de quienes implementan la política, es decir, de los burócratas. Los primeros estudios del enfoque *top-down* relacionan los problemas de implementación con un modelo jerárquico y sistémico, como la intervención de muchos actores en el proceso, el comportamiento inadecuado de los operadores derivado de la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones y bajo desempeño, por lo que se proponen alternativas que consideran la creación de estructuras que controlen los puntos críticos, con la supervisión de un cuerpo directivo enérgico, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad

de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno (Aguilar, 2003).

Por el contrario, el enfoque *bottom-up* ofrece una perspectiva en donde se reconoce y valora la acción de los servidores públicos del último eslabón, es decir, en los empleados de base, quienes hacen realidad las políticas públicas en el día a día, quienes interactúan directamente con los ciudadanos (Dussauge Laguna, 2016). En este espacio de acción, donde el burócrata ofrece directamente el servicio a la ciudadanía, la acción se basa según la interpretación y gran discrecionalidad (Aguilar, 2003), por ejemplo, "los policías deciden a quién detener y qué tipo de comportamiento debe vigilarse. Los jueces deciden a quién dan una sentencia de libertad condicional o a quién penan con cadena perpetua. Los maestros deciden quién debe ser expulsado y quién debe permanecer en la escuela" (Lipsky, 1996). Con base en esta visión, se reconoce que el empleado de base influye significativamente en el proceso de elaboración de políticas públicas de dos formas: "tomando decisiones que afectan a los ciudadanos con un alto nivel de autonomía y a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo" (Lipsky, 1996). Por lo cual, se afirma que "los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los *policymakers* en sus respectivas áreas de trabajo" (Weatierley & Lipsky, 1977). Ante lo expuesto, los funcionarios de ventanilla, al actuar afín a su criterio y experiencia, no sólo están implementando políticas públicas, sino que, según Lipsky, se convierte en un proceso de rediseño de las políticas (Dussauge Laguna, 2016; Winter, 2003). Por eso es importante "enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten", "poner de cabeza al estudio de la implementación de políticas públicas" y proponer una visión alternativa, la del "enfoque de la estructura de trabajo" en la que actúan los prestadores de los servicios públicos (Aguilar, 2003, p. 90). Asimismo, Aguilar (2003) concluye que los desarrollos no burocráticos de programas gubernamentales favorecen también la implementación.



-*Sistema de incentivos y sanciones*: el rendimiento o comportamiento de los trabajadores de base muchas veces no es tan eficiente como se espera, respecto a la autonomía relativa de la autoridad organizativa. Se observa como una variable que, si el sistema de incentivos y sanciones disponible de los niveles superiores no es suficiente para imponerse, puede generar la aparición de comportamientos antagónicos o resistencia por parte de los trabajadores (Lipsky, 1996).

Para los supervisores o gerentes, los recursos que tienen para aplicar sanciones y premios son limitados debido a los sindicatos u organizaciones colectivas. Los mecanismos de promoción se indujeron para evitar injusticias entre los trabajadores, sin embargo, se emplean de manera que se eliminan los incentivos para actuaciones meritorias (Lipsky, 1996). En cuestión de sanciones o despidos, son evitados por los largos periodos para la reposición de la vacante, o peor aún, seguir manteniendo en el puesto a aquel que se le imputó incompetencia (Lipsky, 1996).

Lipsky (1996) señala la importancia de reconocer la reciprocidad y la mutua dependencia entre los gerentes y los burócratas del último eslabón. Esto debe estar presente en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Se sugiere un análisis para comprender las condiciones de trabajo, las prioridades de los empleados de base y de los límites que se pueden poner a estos puestos de trabajo mediante una nueva combinación de sanciones e incentivos convencionales, siendo el desafío cómo conseguir que las necesidades de los trabajadores de gratificaciones personales, materiales o psicológicas sean compatibles con las necesidades de la organización.

-*Endogeneidad de la acción pública municipal*: Cabrero señala, a lo largo de su icónica obra sobre el municipio en México *Acción pública para el desarrollo local*, que no basta un proceso de descentralización de funciones y recursos en los gobiernos locales para propiciar su desarrollo, sino que es necesario un punto de encuentro entre los intereses del gobierno, empresarios y movimientos ciudadanos, sin embargo, son de difícil y lenta construcción. El autor basa su teoría desde la postura de March y Olsen (1995), quienes afirman que las

instituciones no se fabrican o ensamblan, simplemente se cultivan. Dicho de otra manera, es la forma en la que se entretajan los procesos en el tiempo, es lo que transforma una acción pública trascendentemente, siendo el reto para la maduración de las instituciones la acción estratégica de los actores y compromiso (Cabrero Mendoza, 2006).

El punto de encuentro es el término de *acción pública*, el cual integra dos componentes de la acción colectiva: la acción gubernamental y la acción de los grupos sociales, y es, en palabras del autor, un mecanismo para la intensidad del desarrollo local de los municipios urbanos mexicanos. La capacidad de los actores e instituciones gubernamentales y sociales para hacer converger sus esfuerzos en un momento determinado es el combustible esencial para echar a andar un motor endógeno y sostenido de desarrollo económico y social, descartando la riqueza acumulada en los espacios urbanos, la estructura del poder político y la tradición de capital social como factores decisivos, sino más bien se reconoce que influyen, pero no son determinantes como “los arreglos institucionales y las regulaciones cruzadas que construyen los actores diversos a través del tiempo y las coyunturas” (Cabrero Mendoza, 2006).

Respecto al rol del gobierno en la construcción de la acción pública, Patrice Duran afirma que la acción pública no se determina por un actor en particular, por el contrario, se construye colectivamente, es decir, dar cuenta de un “Estado-socio no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos”, por lo que el nuevo papel estatal es la “institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (Duran, 1999).

Señala, además, que “el estudio de la acción pública, el análisis de políticas específicas, de redes de política particulares, de aprendizajes de política y de cambios y evolución en dicha acción pública en el espacio local, serán emprendidos a través de la dinámica del desarrollo local” (Cabrero Mendoza, 2006, p. 37).

El estudio de la acción pública en el espacio local permite entender los retos del desarrollo y define que es mucho más rico un desarrollo local con

características endógenamente construidas, que exógenamente impuestas. Es posible una autonomía relativa de lo local respecto a lo nacional en función del desarrollo, la acción pública es capaz de promover en los municipios lo que se denomina *modelo endógeno de acción pública* (2006, p. 55). Esto, retomando el concepto de acción pública europeo de Thoenig (1999) en donde afirma que "el desarrollo local que tiene éxito en el mediano plazo es por naturaleza un desarrollo con un motor endógeno", en el nuevo análisis de desarrollo, es un resultante de factores macroeconómicos y del comportamiento de las instituciones<sup>11, 12</sup>. De igual manera, Thoenig (1999) argumenta que una acción pública endógena puede ser un motor de doble impulso, ya que insta como una condición necesaria para impulsar proyectos de desarrollo local, incluso para aprovechar mejor los programas de apoyo regionales, nacionales e internacionales. Es claro en que "la acción pública pasiva y resignada al consumo local de iniciativas exógenamente construidas difícilmente se convierte en un motor para el desarrollo" (Cabrero Mendoza, 2006).

Otro componente de la acción pública local que se considera importante incluir dentro del análisis es el nivel de cooperación y confianza entre los actores, indispensable para "entender la cualidad endógena de la acción pública como la dinámica misma de articulación de actores y constitución de redes locales" (2006, p. 38), este es el concepto de capital social, para el cual se usará la definición de Putnam (1993), a pesar de la controversia entre otros autores por las contradicciones de aquél y las limitantes para su medición; Putnam lo define como "una cualidad de una comunidad en la que se genera un escenario de confianza y normas compartidas, lo cual promueve una propensión a la asociación horizontal y a la cooperación". Para Putnam "existe una conexión entre el grado de capital social acumulado dentro de una región y el nivel de desarrollo económico... desde esta perspectiva las comunidades no forjan redes

---

<sup>11</sup> Enrique Cabrero Mendoza (2006) señala que han sido claves, respecto a los estudios de relevancia de las instituciones en el desarrollo, los trabajos de D. North, *Structure and Change in Economic History* (1981) y O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (1985).

<sup>12</sup> También retoma a Porter y Krugman, que definen como variables fundamentales de desarrollo, el análisis de los actores locales, sus racionalidades, sus restricciones y sus recursos, así como la evolución y cambio de los mecanismos de regulación local.

de compromiso cívico con su prosperidad; al contrario, las comunidades se vuelven prósperas porque son cívicas, es decir, se trata de situar el capital social como una condición previa para el desarrollo” (Putnam, 1993). La confianza, para Majone (1999), es “un mecanismo social básico para enfrentar la complejidad de los sistemas y sin ella difícilmente se puede construir una acción pública eficaz”. Cabrero afirma que “la mayor cohesión social local ayudará a entender una mayor propensión a la cooperación entre actores y redes. Por el contrario, las fallas sistemáticas en la construcción de una cohesión social mínima dificultarán sin duda una acción pública cooperativa en torno a problemas sociales” (2006, p. 40).

En este modelo de endogeneidad de la acción pública local (Cabrero Mendoza, 2006), se considera relevante incluir el concepto de la perspectiva de análisis de procesos de aprendizaje y cambio de las políticas públicas, ya que la realidad de los municipios urbanos se caracteriza por un alto dinamismo, innovaciones frecuentes y cambios sistemáticos en la hechura de las políticas. Para ello, se retoma el concepto de May citado por Cabrero Mendoza (2006), referente a los tipos de aprendizajes en los reacomodos y cambios del proceso de política pública. Cabe mencionar que para May no hay lógica en la fuerza inductora de la necesidad de aprendizaje y el cambio, ya sea endógena o exógena. Sin embargo, considera que las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación.

1. Aprendizaje instrumental: reconocimiento de las limitaciones en los actuales instrumentos para la implementación de políticas y a la necesidad de búsqueda o diseño de instrumentos alternativos.

2. Aprendizaje social: cambio o ajuste en el proceso social de construcción de la política pública, así se afectan las hipótesis iniciales sobre el objetivo, los grupos participantes o la orientación de la política, por tanto, también la red de política pública y las concepciones que los grupos y coaliciones tenían sobre la misma y frecuentemente se quieren reconstruir los consensos y arreglos iniciales.

3. Aprendizaje político: cambio o ajustes de estrategias de acción por parte de las coaliciones dominantes o promotoras en un ámbito de acción política; se

modifican las estrategias iniciales, ya sea defensivamente (retiro) o de manera ofensiva (ampliación de apoyos colaterales) (May, citado en Cabrero Mendoza, 2006).

Las redes de política o *policy networks* también son contempladas como herramientas útiles para el análisis de la acción pública. Sobre este concepto se consideran las propuestas de Le Gales, Van Waarden y Rhodes y Marsh, incluidas por Cabrero en su marco de referencia. Le Gales afirma que las redes de política se definen “como el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Le Gales, 1995a). Van Waarden menciona que la ventaja de la formación de una red relativamente estable, “disminuye los costos de transacción entre actores y refuerza la comunidad de intereses entre participantes” (Van Waarden, 1992). Y con base en la perspectiva de Rhodes y Marsh, la clave en la contribución del método de redes es el mecanismo de “recursos y dependencia”, las cuales se relacionan los actores (Rhodes & Marsh, 1995).

Cabe mencionar que el autor, dentro de su estudio, observa las variables que sirven para analizar los procesos de evolución pública, considera las variables del análisis del contexto de la acción pública local, las asociadas de la configuración gubernamental y las asociadas a la configuración no gubernamental.

**Figura 1. Variables a observar en el estudio de acción pública local (Cabrero Mendoza, 2006)**

*CUADRO II.1. Variables que observar para el estudio de la acción pública urbana*

<i>Variables asociadas al análisis del contexto de la acción pública local</i>	<i>Variables asociadas al análisis de la configuración gubernamental</i>	<i>Variables asociadas al análisis de la configuración no gubernamental</i>
-Características del desarrollo económico de la región y de la ciudad	-Características del contexto político local	-Tradiciones cívicas y sociales de la localidad
-Características del desarrollo sociodemográfico	-Características de la estructura y funciones del cabildo municipal	-Naturaleza del tejido social local
-Características del contexto político regional	-Trayectoria política del alcalde y estilo de liderazgo	-Capacidad orgánica y de participación social
	-Características de la administración municipal	-Capacidad asociativa de grupos sociales locales

*Acción pública en el contexto latinoamericano*

Respecto al desarrollo regional y local latinoamericano, se afirma que el proceso de transformación ha sido desigual en función de las regiones en América Latina (Cabrero Mendoza, 2006). Las ciudades modernas y de mayor desarrollo se han visto beneficiadas con una mayor inversión extranjera, lo que genera desequilibrios en las zonas. Particularmente en México, el norte industrial se ha visto beneficiado con la economía estadounidense, mientras el sur ha tenido mayor migración y los más bajos índices de bienestar. No obstante, la desigualdad se ha visto reflejada en cada región con cinturones de miseria. Contrario a la teoría de Lipset, en donde las sociedades se hacían más democráticas en función de su desarrollo económico, en el caso de México no ha sido así. Según el autor, dentro de las ciudades, “las dificultades de la inserción

económica y los irremediables saldos asociados a este proceso, como la desintegración y la pobreza se expresan en toda su intensidad en el espacio urbano”. Además, los desajustes del viejo régimen político y los vacíos de institucionalidad que surgen de igual forma se expresan cotidianamente en la acción pública urbana (Cabrero Mendoza, 2006).

El autor señala un problema en la consolidación de las instituciones, debido al proceso de democratización de los países de América Latina, es decir, “democracias no consolidadas o no institucionalizadas”. Haciendo referencia a March y Olsen (1995), lo anterior requiere de tiempo y coinfluencia de factores para que maduren, pero están en riesgo inminente de crisis que afectará dicho proceso. El autor concluye que es necesario considerar tres aspectos de las ciudades latinoamericanas: “la característica de la transformación intensa que se vive en los países latinoamericanos, particularmente las mexicanas, la incertidumbre que esto genera en cualquier acción individual y colectiva y la inestabilidad institucional que contribuye a generar un contexto turbulento y de movilidad permanente” (Cabrero Mendoza, 2006). Por ello, ante el debilitamiento del Estado nacional debido a los procesos de modernización económica, la importancia local es vital, puesto que representa el espacio con mayor gobernabilidad, son los “actores cruciales en la armonización del desarrollo y del manejo de sus paradojas y contradicciones... siendo el eje de transformación de la acción pública” (2006, p. 81).

En las ciudades latinoamericanas los factores exógenos se imponen de forma negativa y se convierten en restricciones y limitantes, lo que amenaza la capacidad del orden y la estabilidad de la acción pública. Descrito este escenario, se plantea la construcción de un motor endógeno como armonizador de la modernidad económica con las potencialidades locales, también, mitigar los efectos negativos del crecimiento económicamente impuesto “desde afuera”. De hecho, Cabrero lo plantea como “la salida posible al creciente proceso de desintegración social y de ingobernabilidad que viven los espacios urbanos” (2006, p. 79), sin embargo, existe evidencia de que, a pesar de que se impone una dinámica exógena de desarrollo, va en aumento una tendencia de acción

pública con propensión a la inducción endógena. Además, el autor refiere que cada vez crece más la movilización de la ciudadanía que participa y cuestiona el paradigma de la baja y desinteresada ciudadanía, algo prometedor para el crecimiento de motores endógenos de desarrollo dentro de las ciudades (Cabrero, 2006, p. 82).

*-Continuidad en la gestión pública:* se remarca la importancia positiva de que exista continuidad de la gestión pública, reflejada en los proyectos estratégicos de las administraciones, sistemas de gestión, así como menor rotación de funcionarios, ya que según el estudio al que hace referencia, es un factor importante para un buen desempeño gubernamental (Cabrero Mendoza, 2006). Esto no significa tener aversiones al cambio, sino más bien, lograr institucionalizar las innovaciones, para que se sigan transformando y evolucionando, y no queden como meros accidentes de políticas. También es importante la continuidad, ya que facilita las conexiones y confianza entre los actores no gubernamentales. Se observa que “la capacidad innovadora, dentro de un proyecto que permanece, pareciera ser un elemento crucial que facilita la cohesión interna de la configuración gubernamental y que tiene efectos importantes para movilizar a la configuración no gubernamental” (Cabrero Mendoza, 2006), incluso se considera que la innovación puede acelerar la evolución de promover puntos de encuentro con estructuras gubernamentales y no gubernamentales, detonando mayor intensidad en la acción pública. Asimismo, en palabras de Cabrero, la innovación interrumpida periodo tras periodo, resulta perjudicial, pues no mejora el desempeño gubernamental, ni se logra cohesión interna, y tampoco se establecen conexiones con la configuración no gubernamental, ni se avanza en una acción pública de mayor intensidad (2006, p. 445).

*-Participación ciudadana:* esta variable es abordada por varios autores, sin embargo, con base en la revisión de la literatura, se tomarán en cuenta los enfoques que se adaptan de una mejor forma al objeto deseado. Esta variable se considera inherente y esperada desde el concepto de política pública municipal que propone Sánchez Bernal y se define como “un proceso integrador de



decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos llevados a cabo por autoridades locales con participación ciudadana, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática en el espacio territorial donde se realizan las interacciones cara a cara” (Sánchez Bernal et al., 2015). Incluso los gobiernos locales se vuelven importantes porque son el ámbito público más cercano a la población (Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010), lo cual quiere decir que se convierten en actores indispensables para “recuperar y promover la participación ciudadana, proveer servicios públicos y sociales, y fortalecer la gobernabilidad” (Ziccardi, 1995; Guillén, 1996; Brugué y Gomà, 1998; Finot, 2002; Montecinos, 2005, citados en Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010). Incluso, detonar la participación ciudadana también mejora su desempeño, ya que en el contexto globalizador, “los gobiernos locales juegan roles estratégicos en las políticas públicas, influyendo en los estilos de gobierno para alentar esquemas de intervención más cooperativos y relacionales, con el propósito de llevarlos a una mejor actuación” (Brugué y Gomà, citado en Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010).

Del mismo modo, se considera como un componente importante dentro de la acción pública detonada endógenamente para el desarrollo local propuesta por Cabrero Mendoza (2006), en donde la participación ciudadana se ve reflejada en los estilos de gobiernos innovadores, que son abiertos y potencian esquemas de gestión territorial horizontales, y no sólo con jerarquía vertical. Incluso se muestra este involucramiento de los ciudadanos en Latinoamérica de manera creciente, a través de “instrumentos de rendición de cuentas inéditos en la acción pública local, tales como el referéndum, el plebiscito o la simple consulta sistemática de decisiones a la población sobre políticas públicas diversas” (Cabrero Mendoza, 2006), “mecanismos de interacción horizontal entre actores gubernamentales y no gubernamentales (coaliciones, grupos de interés, coaliciones promotoras y movimientos de protesta, entre otros) que no existían de una forma tan visible en la tradición latinoamericana” (Cabrero Mendoza, 2006). De acuerdo con este autor, no sólo se explica la presencia de la ciudadanía a través de las puertas que abre el gobierno local, sino que se hace presente en experiencias

innovadoras en el contexto latino, al observarse una “efervescente movilización ciudadana que cuestiona con fuerza el supuesto de una tradicional sociedad poco interesada y desmovilizada que "deja hacer" o se somete a sus gobernantes” (Cabrero Mendoza, 2006).

Finalmente, también se considera relevante el enfoque brindado por Luis F. Aguilar acerca de detonar la participación ciudadana, que la señala particularmente positiva para la política social, y sugiere que en la implementación se promueva el involucramiento de la ciudadanía en la atención de sus problemas, así como la delegación de la prestación de determinados servicios públicos a las comunidades (Aguilar, 2003).

## 1.2 Identificación de variables

### 1.2.2 Variables que inciden en el fracaso de la implementación

En esta sección se describen las variables que inciden en el fracaso de la implementación de políticas públicas en el municipio encontradas en la literatura consultada, con base en la premisa de que las políticas públicas locales deben tener los mismos componentes que las de corte federal o estatal (Sánchez Bernal *et al.*, 2015, p. 9) y que pueden ser aplicadas a la observancia de aquellas de índole social. Aunque con base al presente trabajo, es de mayor interés el análisis de las variables que inciden en el éxito de las políticas, se considera que el análisis de las variables que inciden en el fracaso de las políticas públicas, identificadas en la teoría y contrastadas en el programa Un Solo San Pedro, complementa y robustece de una forma objetiva la observación de los hallazgos y conclusiones.

*-Multiplicidad de actores:* esta variable es planteada por Pressman y Wildavsky (1998). En el desarrollo de las acciones para el cumplimiento de un programa interactúan diferentes actores, lo cual genera demoras y dificultades que en muchas ocasiones obstaculizan el camino a la meta. Esto es “la complejidad de la acción conjunta” debido a la “multiplicidad de actores” que intervienen en el desarrollo de la política, los cuales tienen distintas perspectivas, intereses, sentido de urgencia o relevancia que le atribuyen a la política. Los autores señalan que no depende solamente de la voluntad o acciones de un único actor gubernamental, sino también de la cooperación, la colaboración y la coordinación de esfuerzos, recursos, intereses y estrategias de todos los involucrados (Pressman & Wildavsky, 1998).

En ese sentido, lo anterior se puede expresar por medio de un análisis sobre la relación de participantes del programa y las diferentes perspectivas que ello tiene. Cabe destacar, que cuando las perspectivas difieren, también difiere la valoración del éxito. Los autores proponen para el análisis de la multiplicidad de actores la siguiente base:

Participante	Relación del programa	Perspectivas y objetivos principales	Sentido de urgencia
Participante A			

Así, aun estando los actores de acuerdo con el “fin” del programa, con los “medios” o las acciones inmediatas que deben llevar a cabo, es posible que haya disputas. Puede ser que estén de acuerdo con los fines esenciales de una propuesta pero oponerse a los medios para realizarla. Los factores que complican los procesos de implementación son (Pressman & Wildavsky, 1998):

1. Incompatibilidad directa con otros compromisos: los participantes pueden estar de acuerdo con los objetivos de una propuesta pero descubrir que es incompatible con otras metas de la organización.
2. No hay ninguna incompatibilidad directa pero sí una preferencia por otros programas.
3. Compromisos simultáneos con otros proyectos: aunque los participantes podrían estar de acuerdo con una propuesta, es probable que no establezcan compromisos contradictorios y no muestren preferencia por otros programas, no obstante, es posible que tengan otros proyectos que exijan tiempo y atención.
4. Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto. Durante la implementación de un programa, puede recurrirse a otras personas u organizaciones que tengan experiencia y autoridad jurisdiccional, pero que no vean la urgencia del programa general.
5. Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización. Los participantes que convienen en las metas de un programa podrían discrepar en lo que respecta a las personas o las unidades organizacionales que deben dirigir los programas.
6. Diferencias legales y de procedimiento.
7. Acuerdo aunado a falta de poder. Aunque algunos participantes apoyen entusiásticamente una propuesta, tal vez carezcan de recursos suficientes para apoyarla.

-*Proceso político de los actores involucrados*: es una variable propuesta por Eugene Bardach en su texto *Los juegos de la implementación* (1977). Afirma que durante la implementación, puede existir una dinámica alterna, o *juegos de implementación*, que influye en el cumplimiento del resultado, considerado como un proceso político, en donde los actores involucrados, ya sea de tipo social, político o gubernamental, con diferentes necesidades y recursos, buscan favorecer sus intereses, o bien, minar las posiciones de otros (Aguilar, 2003). Para ello, emplean la persuasión y negociación. Algunas de las consecuencias negativas de los *juegos de implementación* son el desvío de recursos destinados para ejecutar la política, distorsión de los objetivos de la política o resistencias entre quienes intervendrán en la implementación, en vez de dedicar sus esfuerzos para llevarla cabo (Dussauge Laguna, 2016).

-*Discrecionalidad de servidores públicos al nivel de la calle*: esta variable forma parte de la teoría *bottom-up* (Lipsky, 1996), en donde se reconoce que el empleado de base influye significativamente en el proceso de elaboración de políticas públicas de dos formas: “tomando decisiones que afectan a los ciudadanos con un alto nivel de autonomía y a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo” (Lipsky, 1996). Sin embargo, ese grado de autonomía puede hacer que los empleados al nivel de calle, o *street level bureaucracy*, actúen con discrecionalidad (Lipsky, 1996). En este sentido, es posible que la mayoría de los problemas en la implementación se eliminen si desaparece la discrecionalidad de los empleados, no obstante, es importante analizar las razones por las cuales permanece como una característica de trabajo (Lipsky, 1996). Se vuelve de suma importancia entender que este tipo de servidores públicos tienen una sobrecarga de trabajo, debido a los cambios en las leyes y las tareas que los programas de gobierno les asigna continuamente. Además, no reciben con precisión indicaciones, metas, prioridades, y mucho menos escalas de rendimiento. Carecen de reconocimiento, tanto de su organización como de la sociedad, y sus remuneraciones no son altas, ni se les proyecta un crecimiento laboral. Esto propicia que para manejar la presión de las demandas y cumplir con su trabajo,

actúen con discrecionalidad (Aguilar, 2003). Incluso, “para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas. En otras palabras, procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige” (Lipsky, 1996).

Otro aspecto a considerar es que la sociedad también pide ser tratada con discrecionalidad, las respuestas que muchas veces deben dar los trabajadores de base son en función de las dimensiones humanas, porque su puesto requiere sensibilidad y juicio razonable. Cuando la sociedad interactúa con los servidores, busca no sólo la imparcialidad en las instituciones, sino la resolución de sus casos con comprensión y flexibilidad ante las circunstancias. Asimismo, la discrecionalidad también aumenta el autoestima del servidor público, pues propicia que los ciudadanos creen que es la llave para solucionar sus problemas (Lipsky, 1996). De esta forma, la discrecionalidad estará presente en el último eslabón de la implementación en el comportamiento de los servidores públicos, en la medida en que las tareas sean complejas y la intervención se considere necesaria para un servicio efectivo (Lipsky, 1996).

*-Resistencia de los servidores públicos al nivel de calle:* fue propuesta por Lipsky (1996), con un enfoque *bottom-up*, en donde se revalora la importancia de los empleados al nivel de la calle. El desempeño de estos servidores públicos y su comportamiento muchas veces no es tan eficiente como se espera, respecto a la autonomía relativa de la autoridad organizativa (Lipsky, 1996), aunque según las teorías de organización, en ocasiones se debe a una pobre comunicación sobre lo esperado o a un desacuerdo mínimo entre los trabajadores y los objetivos de la organización, lo que se considera como un escenario con pronta resolución. No obstante, si los trabajadores no comparten los objetivos o intereses de los superiores, aumenta el conflicto y trabajan en direcciones diferentes. Si los empleados son contratados sin perfil afín a la organización, o no consideran “legítimas” las órdenes de los superiores, y si el sistema de

incentivos y sanciones disponibles de los niveles superiores no es suficiente para imponerse, pueden generar la aparición de comportamientos antagónicos o resistencia por parte de los trabajadores. La resistencia proviene de las acciones de los trabajadores para oponerse a las órdenes y orientaciones de los superiores, generando insumisión que puede provocar impactos en la organización (Lipsky, 1996).

Una forma en que los trabajadores de escalafones inferiores se niegan a la cooperación es por medio de malos comportamientos, tales como no trabajar (ausentismo excesivo, salir del trabajo), agresiones hacia la organización (robar, estafar, exceso de gasto deliberado) o actitudes negativas con implicaciones en el trabajo (alienación, apatía), situaciones que propician que el desempeño sea por debajo de lo esperado y no se cumplan los objetivos de las organizaciones, “significa unos estándares de funcionamiento del servicio público mediocres” (Lipsky, 1996).

El desafío consiste en conseguir que las necesidades de los trabajadores de gratificaciones personales, materiales o psicológicas sean compatibles con las necesidades de la organización. A continuación se precisan algunas de las propuestas que realiza Lipsky (Lipsky, 1996), dirigidas a los mandos medios o de primer nivel, para reducir la resistencia con el personal de base:

- La aplicación de sanciones formales a pesar de los costos que se tengan.
- En medida de lo posible, usar su poder para emitir recomendaciones de ascenso o cambios de tipo de trabajo.
- Facilitar el trabajo de los empleados, brindando concesiones de permisos de ausencia o acelerando el ritmo de trabajo.
- Procurar que el trabajo sea agradable.
- Propiciar y dar valor al conocimiento especializado
- Gratificar las preferencias de los trabajadores, sólo si se ven recompensados por el trabajo de los empleados; reciprocidad.

-*Debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad)*: esta variable la desarrolla Enrique Cabrero en su obra *Acción pública para el desarrollo local* (2006). Las autoridades locales tienen un papel esencial en la

construcción de la acción pública y deben centrar sus esfuerzos en promover la confianza entre actores y alianzas en los proyectos compartidos, de otro modo “si hay ausencia o debilidad en las relaciones horizontales entre actores económicos, autoridades locales y otros grupos sociales del territorio, las externalidades no podrán ser apropiadas o internalizadas como refuerzos del desarrollo local” (Cabrero Mendoza, 2006). Lo anterior, en virtud de impulsar modelos de desarrollo con naturaleza endógena y no exógenamente impuestos, como en la propuesta del autor. La fortaleza y cohesión de las relaciones horizontales son fundamentales para el desarrollo local, debido al rol del gobierno en la construcción de la acción pública, como lo señala Patrice Duran, quien afirma que la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente, en otras palabras, da cuenta de un “Estado-socio no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos”, el nuevo papel estatal consiste en la “institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (Duran, citado por Cabrero Mendoza, 2006).

*-Falta de liderazgo y compromiso de las autoridades:* para explicar esta variable se consideraron las posturas de varios autores. En las políticas públicas municipales se afirma que existe la tendencia a la falta de actores sociales suficientemente involucrados en su liderazgo (Sánchez Bernal et al., 2015; Cabrero Mendoza, 2006). Se identifica como un factor que puede afectar el cumplimiento de las políticas, el liderazgo de los funcionarios responsables de alcanzar los objetivos últimos de las políticas implementadas y el grado de integración de las autoridades en el proceso de implementación (Sabatier & Mazmanian citado en Dussauge Laguna, 2016). Respecto al liderazgo y compromiso de las autoridades, Luis F. Aguilar (2003), con respecto a la propuesta de Sabatier y Mazmanian, expone los factores que pudieran facilitar los procesos de implementación:

a) Si la legislación otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.



b) Si los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión y si están comprometidos en lograr las metas normativas.

c) Si el programa recibe, a lo largo del proceso de implementación, apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o bien, de altos funcionarios) y si los tribunales ofrecen su apoyo o por lo menos se mantienen neutrales.

d) Si la prioridad relativa de los objetivos normativos no es socavada a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas o cambios socioeconómicos que debiliten el apoyo político en que la ley se basa.

*-Falta de continuidad en la gestión pública municipal:* aunque es abordada por varios autores, sólo se tomaron las aportaciones que más se adaptan al presente trabajo. En cada cambio de administración municipal se ha observado la tendencia de la poca o nula continuidad con el trabajo de las administraciones anteriores, una alta rotación de funcionarios, nuevo personal y nuevos modelos de organización (Rojo Calzada, 2013, p. 116).

La continuidad en la gestión pública, según Cabrero Mendoza (2006), es un factor importante para un buen desempeño gubernamental, que se refleja en los proyectos estratégicos de las administraciones, sistemas de gestión y una menor rotación de funcionarios. La continuidad es clave para la innovación, no se deben tener aversiones al cambio, sino procurar institucionalizar las innovaciones para que sigan transformando, evolucionando y no queden como meros accidentes de políticas (Cabrero Mendoza, 2006). La continuidad en la gestión pública facilita las conexiones y la confianza entre los actores no gubernamentales. Además, se observa que “la capacidad innovadora, dentro de un proyecto que permanece, pareciera ser un elemento crucial que facilita la cohesión interna de la configuración gubernamental y que tiene efectos importantes para movilizar a la configuración no gubernamental”, incluso la innovación puede acelerar la evolución de promover puntos de encuentro con estructuras gubernamentales y no gubernamentales, detonando mayor intensidad en la acción pública (Cabrero Mendoza, 2006). La falta de continuidad,

periodo tras periodo, según Cabrero Mendoza, resulta perjudicial ya que “ni se mejoró el desempeño gubernamental, ni se logró cohesión interna, ni se establecieron conexiones con la configuración no gubernamental, ni se avanzó en una acción pública de mayor intensidad” (2006, p. 445).

*-Débil capacidad en la construcción de políticas públicas municipales:* esta variable se consideró por la propuesta del doctor Antonio Sánchez Bernal. En el gobierno municipal hay una debilidad en la capacidad institucional para articular políticas públicas. Existe una tendencia de generar acciones desarticuladas, con mínimos elementos para solucionar un problema social, que respondan a las demandas inmediatas de la sociedad con asistencia social. Una política pública municipal se define como “un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos llevados a cabo por autoridades locales con participación ciudadana, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática en el espacio territorial donde se realizan las interacciones cara a cara” (Sánchez Bernal *et al.*, 2015).

Se consideran políticas públicas municipales aquellas que correspondan al siguiente perfil:

- Cuentan con al menos un programa municipal orientado a la resolución de un problema público. Se entiende como programa aquel conjunto de acciones organizadas que persiguen un objetivo común.
- Presentan evidencia documental del programa (internet, boletines de prensa, plan de desarrollo municipal, informes de gobierno, entre otros).
- Asignan montos presupuestales que se ejercen en un periodo determinado.
- Tienen un responsable del programa dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento (Sánchez Bernal *et al.*, 2015).

Sobre los logros alcanzados en las políticas públicas sociales en los municipios, existe poca información, ya que no hay evidencia sobre las evaluaciones realizadas en este tipo de políticas, debido a los altos costos tanto económicos como del personal calificado para hacerlo: “Las bondades de la política social de los gobiernos municipales se harán evidentes si logran un

impacto positivo en las condiciones de la población objetivo que intervienen. Conocer los impactos de la política social y su tamaño requiere de equipos especializados sobre teoría de evaluación, impulsar una cultura de la evaluación y por supuesto, de recursos económicos para hacer evaluaciones de programas. Medidas que, hasta el momento, están ausentes” (Sánchez Bernal *et al.*, 2015).

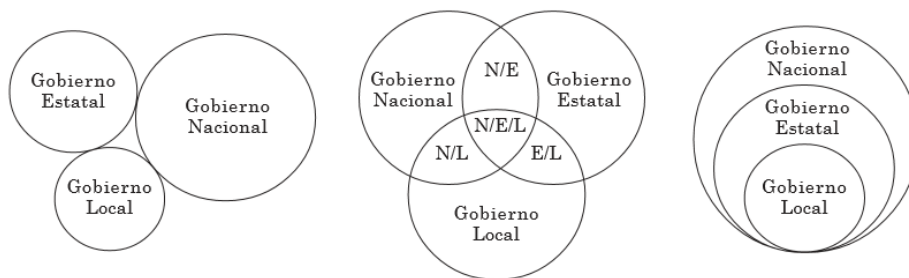
En un México, donde la pobreza y la desigualdad están presente, los recursos deben ser utilizados eficientemente, como por ejemplo, en el gasto social. Las evaluaciones de las políticas públicas sociales en los municipios son un “proceso fundamental para rediseñar y mejorar las formas de intervención del Estado cuando éste tiene la visión de solucionar problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y el rezago social... esta tan importante la intervención como la evaluación” (Sánchez Bernal *et al.*, 2015).

*-Debilidad institucional en los gobiernos municipales:* variable que está basada en la visión de los municipalistas Enrique Cabrero y Pablo Rojo. Por el diseño y su infraestructura, los municipios están sobrepasados en su capacidad de respuesta. “Están débilmente equipados” (Cabrero Mendoza, 2006, p. 78). Dicha debilidad se refleja en materia administrativa e institucional, además tiene estrechos espacios de acción, donde generalmente los otros niveles de gobierno ya emprendieron acciones (Cabrero Mendoza, 2006, p. 78).

La debilidad institucional se manifiesta en varios aspectos: las relaciones gubernamentales, las finanzas y gasto público, y el diseño institucional. Respecto a las relaciones gubernamentales, descritas por Wright, existen tres modelos en los que interactúan los niveles de gobierno.

## Figura 2. Modelos de relación entre niveles de gobierno

Modelos de relación entre niveles de gobierno



Fuente: Wright (1988).

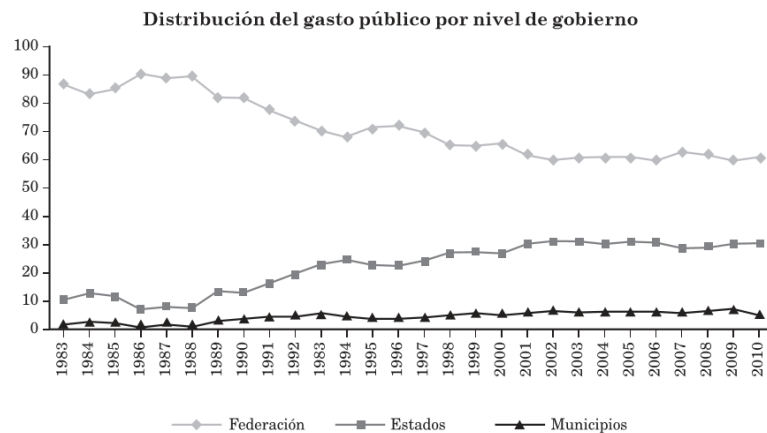
Fuente: Rojo Calzada (2013).

Del cuadro anterior, el modelo del centro es el más adecuado según los textos consultados (Rojo Calzada, 2013; Cabrero Mendoza, 2006, p. 401). Es considerado como un *gobierno multinivel* por las características que posee para que sea aprovechado y porque tiene “las mejores capacidades o potencialidades de cada nivel de gobierno en una dinámica de alta cooperación, pero nunca de subordinación”. Cada nivel actúa e implementa políticas en su ámbito de competencia. Esta dinámica ofrece una óptima oferta a la ciudadanía, ya que mejora racionalmente los recursos y capacidades. Sin embargo, el caso de México ha estado ajeno a esquema de relaciones. Antes bien, tiene una transición a partir de la descentralización y la alternancia del 2000, del tercer diagrama (subordinación) al primero (alta desconexión), en donde predomina el rechazo de los gobiernos locales al poder federal. “La tendencia es más a la delimitación jurisdiccional y de ámbito de influencia que a la cooperación en estricto apego a las facultades y atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno” (Rojo Calzada, 2013, p. 104).

Respecto a las finanzas y el gasto público, a partir de la descentralización de 1983, se le otorgó a los municipios, como ya se mencionó, propiedades recaudatorias, no obstante, el reto no ha sido una tarea fácil. Por las reformas el gasto público ejercido por los municipios subió del 2 al 7%. Tras las reformas de 1983 y 1999, también incrementaron las atribuciones, “inversiones necesarias y la operación de servicios públicos como el agua potable y saneamiento, el manejo

y disposición final de residuos sólidos, el alumbrado público, la seguridad pública y, en general, las acciones necesarias para el equipamiento y mantenimiento urbano” (Rojo Calzada, 2013, p. 106). Además, el crecimiento que han tenido las ciudades de 1980-2010 es al menos el doble en tamaño y a veces hasta 6 veces más grandes en extensión, lo que hace más compleja la tarea, “esta presión de acelerado crecimiento ha rebasado con mucho la capacidad de respuesta de la mayor parte de los municipios urbanos y recientemente urbanizados” (Sedesol, 2012). El incremento en el gasto público se puede ver en la gráfica siguiente (Rojo Calzada, 2013, p. 106):

**Figura 3. Distribución de gasto público tras descentralización (Rojo Calzada, 2013)**

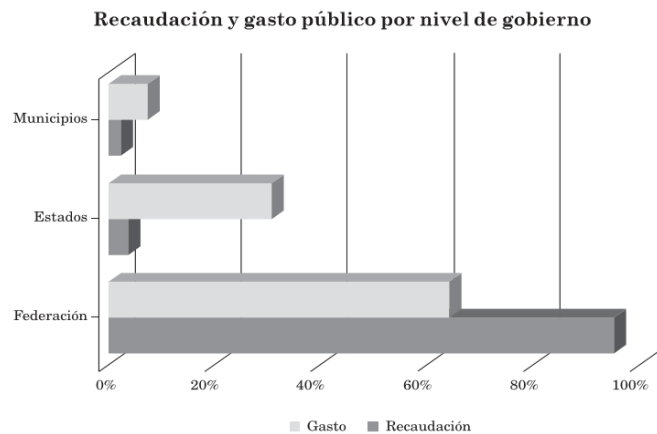


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En referencia a los ingresos de los municipios, son los menos onerosos, también ha quedado en evidencia que los municipios ejercen deficientemente su capacidad de cobro para evitar el costo político. Esto con base en datos de la OCDE, investigados por el autor, que exponen que el monto recaudado por impuesto predial en México es del orden del 0.26% del PIB, mientras que en países como Estados Unidos o Corea es del orden del 4%, y en Chile, de más del 1%.<sup>13</sup> Esta situación genera un desequilibrio vertical entre recaudación y gasto, tal como se observa en la siguiente tabla.

<sup>13</sup> [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org) 11-06-2012

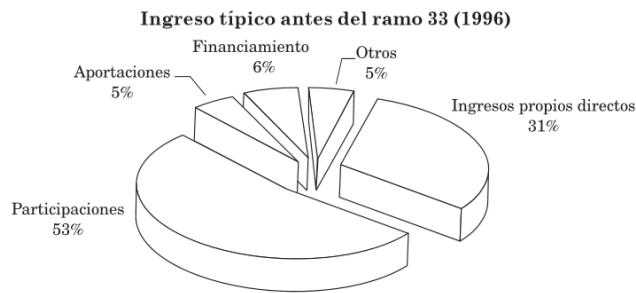
**Figura 4. Recaudación contra gasto por nivel de gobierno (Rojo Calzada, 2013)**



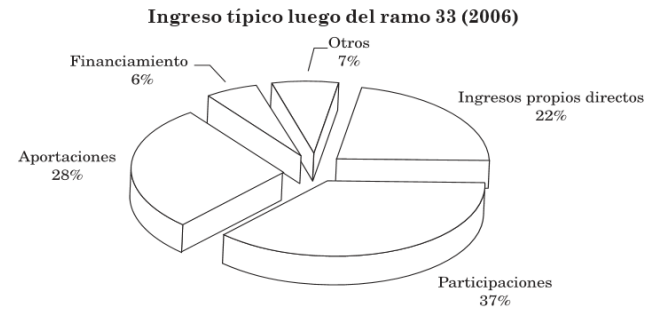
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las finanzas municipales tienen participación federal, a través del Ramo 28, que se calcula a partir de una fórmula que toma en cuenta a la población y la recaudación anual local de cada estado, que afecta la recaudación federal participable anual y es de libre ejercicio. También se encuentra el Ramo 33, cuyo monto depende del grado de marginación de cada municipio y son recursos etiquetados y destinados a la obra pública de infraestructura social y seguridad pública. El autor señala que del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2011, los municipios obtuvieron el 38% de sus ingresos vía Ramo 28 y el 32% vía Ramo 33, lo cual deja en evidencia “el estrecho margen de maniobra de las asignaciones de gasto en el total de sus ingresos” aportados vía federal (Rojo Calzada, 2013, p. 108). También afirma que diez años después de la implementación del Ramo 33, la recaudación local disminuyó como efecto adverso de 30.52 a 22.17% (Rojo Calzada, 2013, p. 109).

**Figura 5. Comparativo de ingresos antes y después del Ramo 33**



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Otra forma de incrementar los recursos municipales es a través de la posibilidad de bajar recursos vía federal. Estas medidas originalmente estaban hechas para que los estados bajaran el recurso, pero por las dificultades que presentó el proceso se hizo directamente con los municipios, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y Banobras.

Sin embargo, tampoco es una tarea sencilla para los municipios, ya que “aplicar a estos programas implica la constitución de comités y estructuras administrativas que suelen ser de un alto costo y de difícil operación para los gobiernos locales” (Rojo Calzada, 2013).

Este panorama demuestra que existe una fuerte dependencia entre los municipios y las transferencias federales. Dichas fórmulas de transferencia debilitan la recaudación local y no son meritorias. La dificultad para acceder a programas federales, se traduce como una debilidad de las finanzas municipales, “desde la perspectiva de las finanzas públicas es donde se puede constatar mejor la problemática operativa del federalismo mexicano” (Rojo Calzada, 2013, p. 110).

El diseño institucional del municipio actual se considera una camisa de fuerza en la visión de Rojo, ya que dificulta el buen desempeño municipal, por el diseño institucional que presenta (Rojo Calzada, 2013). Menciona que los principales factores que limitan el desarrollo administrativo en los municipios son: el periodo de gestión de tres años, la imposibilidad de reelección inmediata de las autoridades electas, el cabildo elegido por planilla y la imposibilidad de

constituir gobiernos metropolitanos (Rojo Calzada, 2013). Sin embargo, las primeras dos condiciones mencionadas (el periodo de tres años y la no reelección inmediata) fueron parte de la reforma de 2014, con la cual, a partir de 2015, los alcaldes y legisladores pueden reelegirse, de tal forma que únicamente se abordarán el cabildo elegido por planilla y la imposibilidad de constituir gobiernos metropolitanos.

El regidor está desvinculado del proceso electoral, a causa de que en todos los municipios, excepto Nayarit, el candidato presenta una lista de regidores, de la cual, su designación está en función proporcional del voto emitido para el partido, no de forma directa. De tal manera que el compromiso del regidor es con el partido que lo impuso, no con la ciudadanía que realmente voto por el alcalde. Esto detona que el cabildo no sea representativo de la comunidad, puesto que “es necesaria la vinculación territorial de los regidores para que tengan una auténtica representación” (Rojo Calzada, 2013, p. 113).

Respecto a los gobiernos metropolitanos, el esquema legal que se tiene data de la Constitución de 1917, en donde tras la época porfirista, se incluyeron ajustes para evitar dicha asociación, lo cual fue benéfico en su momento. Hoy, esa prohibición restringe la formación de gobiernos metropolitanos. Pese a que es válida la asociación municipal, queda en manos del congreso local su aprobación y se hace con fines específicos, generalmente por la prestación de servicios públicos. La voluntad política de los munícipes y gobernadores es clave, aunque, como lo comenta el autor “para un gobernador, políticamente es más conveniente que los municipios se mantengan desvinculados a que actúen en grupo como verdaderas áreas metropolitanas” (Rojo Calzada, 2013, p. 114).

Para concluir, se exige que el municipio se comporte como un verdadero orden de gobierno, sin embargo, también “requiere de facultades legales más amplias, de periodos de gestión más extensos, de un cuerpo administrativo profesionalizado y más institucional, de un mayor presupuesto y de otro esquema de relaciones intergubernamentales” (Rojo Calzada, 2013, p. 119).



## Conclusión

Con el fin de sintetizar la información obtenida en la revisión de la literatura, se presenta la relación de variables que inciden tanto en el éxito como en el fracaso de la implementación de las políticas públicas.

**Tabla 2. Variables que inciden en el éxito de la implementación**

<b>Variables que inciden en el éxito de la implementación</b>	<b>Autor</b>
Adaptación del programa al medio ambiente	Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky
Pocos puntos de decisión	Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky
Intensidad alta de los actores	Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky
Presencia de un <i>fixer</i> o mediador	Eugene Bardach, Paul Sabatier y Daniel Mazmanian
Normatividad de la política pública	Paul Sabatier y Daniel Mazmanian
Revaloración de los burócratas al nivel de calle	Michael Lipsky
Sistema de incentivos y sanciones	Michael Lipsky
Endogeneidad de la acción pública municipal	Enrique Cabrero
Continuidad en la gestión pública	Enrique Cabrero
Participación ciudadana	Ziccardi, Guillén, Brugué y Gomà, Finot, Montecinos, Antonio Sánchez Bernal, Enrique Cabrero, Luis F. Aguilar.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 3. Variables que inciden en el fracaso de la implementación**

<b>Variables que inciden en el fracaso de la implementación</b>	<b>Autor</b>
Multiplicidad de actores	Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky
Proceso político de los actores involucrados	Eugene Bardach
Discrecionalidad de servidores públicos al nivel de la calle	Michael Lipsky
Resistencia de los servidores públicos al nivel de la calle	Michael Lipsky
Debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad)	Enrique Cabrero
Falta de liderazgo y compromiso de las autoridades	Enrique Cabrero, Antonio Sánchez Bernal, Sabatier y Mazmaniam, Luis F. Aguilar
Falta de continuidad en la gestión pública municipal	Pablo Rojo Calzada
Débil capacidad en la construcción de políticas públicas municipales	Antonio Sánchez Bernal
Debilidad institucional en los gobiernos municipales	Enrique Cabrero y Pablo Rojo Calzada

Fuente: elaboración propia.

### 3. Operacionalización de variables

En este apartado se operacionalizan las variables que se describirán en el capítulo 3. Cabe mencionar que el mecanismo para obtener información es a través de entrevistas con actores estratégicos.

**Tabla 4. Operacionalización de variables**

Variables que inciden en el éxito de la implementación	Operacionalización de variables
Adaptación del programa al medio ambiente	<p>¿Cuáles fueron los cambios en materia de implementación, comparando el inicio y el final del programa? Describa la situación.</p> <p>¿Qué cambios se dieron en la comunidad como consecuencia del programa?</p> <p>¿Hubo algún tipo de resistencia a los cambios? ¿Por qué? ¿De parte de quién?</p>
Pocos puntos de decisión	<p>¿Quiénes tomaban las decisiones sobre lo que sucedía en el programa? Podría describir la cadena de toma de decisiones del programa.</p>
Intensidad alta de los actores	<p>¿Hubo algún actor sin el que el programa no hubiera podido llevarse a cabo? En caso de que sí, ¿quién fue? ¿Qué papel jugó?</p>
Presencia de un <i>fixer</i> o mediador	<p>¿Considera que había un mediador que ayudaba a reparar los problemas de implementación del programa? ¿Quién era? ¿Cómo lo hacía?</p> <p>¿Hubo algún actor, además de los actores involucrados directamente que haya intervenido a favor del programa? ¿Algún legislador o alguna ONG?</p>
Normatividad de la política pública	<p>¿Cuáles fueron los mecanismos que se emplearon para normativizar el programa Un Solo San Pedro?</p> <p>¿El programa entró en la legislación de San Pedro?</p>
Revaloración de los burócratas al nivel de calle	<p>¿Cuál fue la aportación que tuvo el equipo de empleados que tendrían contacto directo con los beneficiarios? ¿Cómo era la valoración de su trabajo?</p>

	<p>¿Participaron en la elaboración del programa funcionarios que tendrían contacto directo con los beneficiarios?</p> <p>¿Se les pidió su opinión?</p>
Sistema de incentivos y sanciones	<p>¿Cuál era el esquema de incentivos y sanciones usado con los empleados de base para mejorar su desempeño?</p> <p>¿Había alguna forma de premiar o castigar a los funcionarios que estarían involucrados en la operación del programa?</p>
Endogeneidad de la acción pública municipal	<p>¿Cómo surgió la idea de Un Solo San Pedro?, ¿de quién fue la idea?</p> <p>¿Es replica de algún otro programa?</p>
Continuidad en la gestión pública	<p>El programa trascendió de la administración 2012-2015 a la administración 2015-2018, ¿cuáles fueron las razones que influyeron para su continuidad?</p>
Participación ciudadana	<p>¿Cómo fue el involucramiento de la ciudadanía en el programa?, ¿en cuál de las fases de la política pública se involucraron?</p>

<b>Variables que inciden en el fracaso de la implementación</b>	<b>Operacionalización de variables</b>
Multiplicidad de actores	<p>¿Quiénes eran los actores involucrados en el programa? ¿Cuántos eran?</p> <p>¿Cuáles fueron los retos más importantes en la implementación, y como se resolvieron?</p> <p>¿Cuáles fueron las demoras más significativas en la implementación? ¿porqué? Describa la situación</p>
Proceso político de los actores involucrados	<p>¿Considera que los intereses políticos de los involucrados afectaron o dificultaron la implementación?</p>
Discrecionalidad de servidores públicos al nivel de la calle	<p>¿Considera que las decisiones que pudieron tomar los funcionarios que tendrían contacto directo con la ciudadanía, con un alto grado de autonomía y de naturaleza personal, influyeron en la implementación del programa?</p>
Resistencia de los servidores públicos al nivel de la calle	<p>¿Considera que los empleados que estaban en contacto directo con el ciudadano tenían actitudes y/o acciones de insumisión en la organización, como</p>

	<p>oponerse a las indicaciones recibidas o mostrando desacuerdo constantemente con el programa o los liderazgos, afectando la implementación?          En caso afirmativo, comente la frecuencia y como se resolvieron las situaciones</p>
<p>Debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad)</p>	<p>¿Cuál fue el rol que tuvo el Consejo del Programa Un Solo San Pedro? ¿Cómo fue su desempeño?          ¿Cómo se conformó el Consejo?          ¿Cómo considera que fueron las relaciones entre las empresas, la sociedad involucrada con el gobierno municipal, respecto a este programa?</p>
<p>Falta de liderazgo y compromiso de las autoridades</p>	<p>¿Cómo describiría el liderazgo del alcalde en el programa y el compromiso de su equipo?          ¿Hubo algún actor determinante en el equipo o por el contrario, considera que hubo falta de interés?</p>
<p>Falta de continuidad en la gestión pública municipal</p>	<p>¿Cuáles fueron los cambios que tuvo el programa en el cambio de administración?</p>
<p>Débil capacidad en la construcción de políticas públicas municipales</p>	<p>¿Hubo algún especialista en política pública que los ayudó en la construcción del programa? ¿Pidieron apoyo de algún tipo de consultoría?</p>
<p>Debilidad institucional en los gobiernos municipales</p>	<p>¿Qué implicación considera tuvo en el programa las siguientes características de los municipios en México?          Limitaciones presupuestales          Las gestiones municipales de 3 años, La imposibilidad, en ese tiempo de una reelección inmediata          El cabildo elegido por planilla y no por elección popular individual          Imposibilidad de la construcción de gobiernos metropolitanos          La falta de profesionalismo y preparación del equipo responsable del programa</p>

Fuente: elaboración propia

#### 4. Hipótesis

- 1) El proceso de adaptación del programa al medio ambiente durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.

- 2) Pocos puntos de decisión durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 3) La intensidad alta de los actores durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 4) La presencia de un mediador durante la implementación, favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 5) La normatividad del programa Un Solo San Pedro, durante la implementación, favoreció el éxito del programa.
- 6) La revaloración del equipo de calle durante la implementación, favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.
- 7) El sistema de sanciones e incentivos con el equipo de colaboradores durante la implementación, favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.
- 8) La endogeneidad de la acción pública durante la implementación, favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.
- 9) La continuidad en la gestión pública favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.
- 10) La participación ciudadana en la implementación favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro.

## Descripción del programa Un Solo San Pedro 2012-2015

En este capítulo se describirá el programa Un Solo San Pedro, posteriormente será comparado con la literatura consultada para analizar las variables que influyeron en el éxito del mismo.

El capítulo está conformado por:

1. Descripción del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, México.
2. Descripción del programa Un Solo San Pedro 2012-2015.
3. Síntesis de la evaluación de impacto del programa Un Solo San Pedro.

### 2.1 Descripción del municipio San Pedro Garza García

El municipio de San Pedro Garza García se encuentra en el estado de Nuevo León, al norte de México, en las coordenadas 25° 40' N -100° 0' O; pertenece a la zona metropolitana de Monterrey. Según el Censo de Población y Vivienda del INEGI más reciente, cuenta con una población de 122,659 habitantes y 28,646 viviendas (INEGI, 2010). El municipio ocupa el tercer lugar a nivel nacional en el Índice de Desarrollo Humano Municipal (PNUD, 2010), es decir, 0.871 de 0.737 que es la media nacional (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, pp. 12-15), por lo que se calcula un muy bajo grado de rezago social (Coneval, 2012). Posee una de las mayores tasas de escolaridad, 12.7 años, por encima del promedio nacional de 9.1 años (INEGI, 2015). En San Pedro viven algunos de los empresarios más importantes del país, así como artistas y deportistas, y el 60% de su población percibe ingresos por encima del promedio nacional (Gobierno de San Pedro Garza García,



2015). A pesar de ello, existen zonas menos favorecidas que presentan cinturones de miseria, debido a que es uno de los municipios con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, de acuerdo con el coeficiente de Gini<sup>14</sup>, dado que “el 5% de la población con mejor nivel de vida percibe un ingreso promedio 46 veces mayor que el 5% de la población más pobre” (Portales Derbez, 2015, p. 12). En 2012 había 11,470 personas en condición de pobreza moderada, 343 en pobreza extrema y 49,395 presentaban al menos una carencia social, que equivalen al 63.6% de la población de San Pedro (3.3 carencias sociales en promedio); destacan la falta de acceso a seguridad social (46.7%) y a servicios de salud (15.6%)<sup>15</sup>, asimismo, 883 predios irregulares, 265 viviendas con piso de tierra, 141 viviendas sin acceso a servicios públicos y más de 300 viviendas con techo de lámina<sup>16</sup> (INEGI, 2012; Coneval, 2011 citado en Gobierno de San Pedro Garza García, 2015; Portales Derbez, 2015, p. 15).

## 2.2 Descripción del programa Un Solo San Pedro 2012-2015

### *Antecedentes*

Conforme a la crónica documentada en la publicación del programa Un Solo San Pedro (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, pp. 20-24), el municipio tiene antecedentes relevantes en materia de implementación de política pública social (veinte años antes del inicio del programa Un Solo Pedro). Durante el periodo del ingeniero Mauricio Fernández como alcalde (1989-1991) se realizaron importantes inversiones en la zona poniente del municipio, la cual albergaba los principales cinturones de pobreza. Se realizaron obras en materia de infraestructura pública: parques, vialidades, servicios públicos, así como la transformación de focos insalubres en áreas verdes. Este esquema de trabajo se replicó en su segundo mandato, de 2009 a 2012. Con el alcalde Rogelio

---

<sup>14</sup> Coneval (2012) según el Censo de Población y Vivienda del INEGI 2010 y el MCS-ENIGH 2010 (valor entre el rango de 0.4437-0.4695, siendo 1 la desigualdad perfecta).

<sup>15</sup> Coneval (2012) según el Censo de Población y Vivienda del INEGI 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

<sup>16</sup> Esta información es citada con base en INEGI (2012).



Zambrano se continuó con el programa Jóvenes de Barrio, enfocado en atender el problema de drogadicción (1992-1997). Asimismo, en las dos administraciones del licenciado Fernando Margain (1994-1997 y 2006-2009) se siguió invirtiendo en obras para la misma zona poniente, donde se habilitaron albercas y centros comunitarios. También durante el periodo de la licenciada Teresa García de Madero (1997-2000), de los ingenieros Gerardo Garza Sada (2000-2003) y Alejandro Páez (2003-2006), se sistematizaron los apoyos sociales mediante la reglamentación de presupuestos participativos en los cuales los vecinos son parte de la resolución de los problemas, ya que establecen prioridades a tratar tomando decisiones consensadas a través de mesas directivas (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 20).

La regularización de predios fue un tema abierto, puesto que en más de cuarenta años nueve colonias se posicionaron en los márgenes del río San Catarina. Además, desde 1866 no se modificaba un margen federal, el cual se requería para un redimensionamiento del cauce del río como mecanismo de protección civil, por lo que era prácticamente imposible llevar un control. En dichas colonias vivían más de mil familias. A pesar del paso del huracán Alex en el 2010 y de los grandes daños que generó en el margen del río Santa Catarina, se retomó el tema de la regularización el posible redimensionamiento del cauce pues los daños fueron menores en las colonias. Aunque los trámites tardaban de tres a cuatro años, gracias a la coyuntura y la intervención de la sampetrina Sofía Freich López-Barro, jefa de la Coordinación Ejecutiva del en ese entonces presidente Felipe Calderón, fue posible que en 14 meses se coordinaran siete secretarías y dependencias federales. En octubre de 2012, el presidente Felipe Calderón firmó el Decreto de Modificación del Margen Federal del río Santa Catarina, lo que permitió comenzar los trabajos de regulación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 22).

### **2.2.1. Descripción del programa**

Con base en el Plan de Desarrollo Social y Humano del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León 2012-2020, en el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 y en el diagnóstico socioeconómico municipal, en la administración del alcalde licenciado Ugo Ruiz Cortés, durante el periodo 2012-2015, se planteó la implementación de políticas públicas sociales que permitieran mitigar la pobreza moderada y la pobreza extrema. Con la finalidad de garantizar los derechos sociales fundamentales de los sampetrinos y fortalecer el sentido de comunidad, fue estructurado mediante el programa Un Solo San Pedro, cuyo objetivo es “desarrollar, implementar y evaluar de acciones innovadoras que promuevan la inclusión social y mitiguen la pobreza multidimensional en el municipio de San Pedro Garza García, y que tengan como fundamentos transversales la solidaridad, la responsabilidad ciudadana, el emprendimiento y las transferencias condicionadas a los beneficiarios de los servicios de asistencia social” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2013, p. 6).

Además, se definió que el programa, al buscar el desarrollo integral de las personas, no sería asistencialista, sino que estaría basado en los valores y principios de la filosofía humanista y en apego a los fundamentos transversales de respeto a la dignidad de la persona, solidaridad, subsidiaridad y búsqueda del bien común. La lógica de esto se aprecia en la siguiente cita:

Un Solo San Pedro responde a los cuatro valores porque trabaja en el respeto a la dignidad de la persona, ya que su objetivo es que los habitantes de estas colonias sean sujetos activos de su propio desarrollo, reconoce el potencial que tiene cada individuo, y fomenta la autogestión y la corresponsabilidad [...] busca el bien común porque se enfoca en el bien colectivo de las colonias, creando comunidad lo que repercute en el bien general [...] no trabaja en un enfoque asistencialista y paternalista, sino buscando la solidaridad de los sampetrinos que se involucran y trabajan por mejorar su comunidad [...] se trata de un programa subsidiario, es decir, con él se ayuda a las personas a resolver sus necesidades para salir de su marginación a través de apoyos y colaboración, no de dádivas. Se trata de transferencias condicionadas. Finalmente, el programa multiplica su alcance, ya que en el transcurso del mismo los beneficiarios realizan proyectos de acción comunitaria (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 30).

Además, se argumenta que el programa es replicable, ya que puede ser adaptado y llevado a otros municipios y estados, incluso dentro y fuera de México.

El programa logró su aprobación y formalización en el dictamen presentado el 3 de julio de 2013 ante el cabildo. En las reglas de operación se oficializó la conformación del Consejo Consultivo Un Solo San Pedro, con la participación honorífica de líderes sampetrinos de los sectores académico, político, empresarial y social, comprometidos con el desarrollo integral del municipio. Este órgano tenía como labor “la captación de recursos privados, gestión de proyectos y el aseguramiento de la transparencia en la aplicación de los mismos” (Portales Derbez, 2015, p. 7; Gobierno de San Pedro Garza García, 2013). Para la estructura del Consejo se definieron cinco comisiones, las cuales estaban conformadas por los miembros del Consejo Consultivo con la figura de líderes externos del comité, también, líderes internos que eran los funcionarios municipales del primer nivel o titulares de la dependencia correspondiente al tema de la comisión, asimismo, enlaces operativos, funcionarios del municipio responsables de vincular las diferentes áreas del municipio y darle seguimiento a los proyectos y acciones emprendidas<sup>17</sup>. Las comisiones fueron: Capacidades, Dignificación de vivienda, Regeneración Urbana, Transparencia y Eventos Recaudatorios.

Para la definición de la población objetivo, se definió una estrategia de focalización, con la que se seleccionaron catorce colonias en donde se concentraba la población con los mayores niveles de pobreza y marginación. Las colonias que se establecieron como objetivo del programa Un Solo San Pedro fueron: Canteras, Jesús M. Garza, Los Pinos primer y segundo sector, Lucio Blanco primero, segundo y tercer sector, Luis Echeverría, Plan de Ayala, San Francisco, San Pedro 400, Santa Elena, Barrancas del Pedregal y Villas del Obispo.

Para establecer un plan integral que atendiera las necesidades de cada colonia se implementaron dos estrategias como mecanismos de diagnóstico. La primera consistió en recabar información estadística, mediante el Cuestionario

---

<sup>17</sup> Se pueden revisar las reglas de operación para tener mayor claridad de la estructura orgánica diseñada en el programa (Gobierno de San Pedro Garza García, 2013).

Único de Información Socioeconómica (CUIIS) (Sedesol, 2017)<sup>18</sup>, un instrumento que permitió conocer la información socioeconómica por familia. Con la información recabada fue posible conocer los niveles de pobreza multidimensional en que se encontraba cada uno de los hogares y sus habitantes. La segunda estrategia consistió en mecanismos participativos, los cuales se utilizaron para tener conocimiento sobre la “percepción ciudadana de la población acerca de sus problemáticas sociales y su disposición a participar en la mejora de su comunidad, así como de conocer sus costumbres, íconos con los que se identifican o enorgullecen” (Portales Derbez, 2015, p. 7). Los resultados se agruparon en cuatro áreas principales: condiciones de la vivienda, infraestructura básica, espacios públicos y programas formativos y de esparcimiento (Portales Derbez, 2015, p. 7).

**Tabla 5. Ejes y objetivos del programa Un Solo San Pedro**

EJE/OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
<p><i>Dignificación de Vivienda</i>            “Fortalecer los hogares más vulnerables del municipio, mediante la dignificación de las condiciones en las que se encuentra la infraestructura de vivienda, así como las coberturas de servicios básicos”            (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 35).</p>	<p>Fortalecer los hogares más vulnerables del municipio por medio de dos mecanismos:            Escrituración: brindar seguridad patrimonial a los habitantes del municipio que no cuentan con la tenencia de la tierra, regularizando los terrenos de las 9 colonias irregulares en los márgenes del Río Santa Catarina<sup>19</sup>.            Edifica tu hogar: mejorar las condiciones de la infraestructura de la vivienda (pisos, techos, muros y ampliaciones que disminuyan el hacinamiento) por medio de procesos de autoconstrucción y desarrollo comunitario. Esta acción consiste en realizar estudios socioeconómicos a las familias y estudios técnicos de cada vivienda para generar la solución constructiva individual. Para llevar a cabo las acciones, el municipio subsidia el 95% del costo de los materiales de construcción necesarios. No obstante, el beneficiario debe capacitarse en los talleres de desarrollo comunitario y de construcción, para posteriormente realizar la mano de obra de su vivienda. Una vez concluida sus acciones de mejora, los beneficiarios de cada colonia realizan una acción social. Se contó con la colaboración de Hábitat para la Humanidad México A. C. para la realización de los talleres y el acompañamiento a obra.</p>
<p>Regeneración Urbana            “Generar espacios dignos como catalizadores en la</p>	<p>Mediante la elaboración del Plan Maestro de Regeneración Urbana para las Zonas de Intervención, se buscó diseñar proyectos específicos de urbanismo social, donde se incluya</p>

<sup>18</sup> El instrumento utilizado se basó en la encuesta aplicada a los beneficiarios de programas federales en materia social y es usado por Sedesol (2017).

<sup>19</sup> Como referencia, ver regularización de predios en los antecedentes del programa.

<p>formación de comunidad y prevenir el delito” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015).</p>	<p>rehabilitación de infraestructura pública, equipamiento y construcción de espacios públicos, con el fin de promover la cohesión social y el sentido de pertenencia.</p>
<p>Desarrollo de Capacidades “Desarrollar capacidades individuales y sociales a las personas en vulnerabilidad que les permita mejorar sus oportunidades laborales, educativas y de liderazgo social” (Portales Derbez, 2015, p. 7).</p>	<p>Este eje busca trabajar en la reconstrucción del tejido social, a mediano o largo plazo, por medio de acciones individuales que implican conocimiento y desarrollo de habilidades. Las áreas de competencias son: educación, empleo, bienestar económico, desarrollo humano y cohesión social (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 35). No obstante, en este eje se consideró la participación de la ciudadanía sampetrina para facilitar una parte importante de los talleres. “Para el funcionamiento del eje se formó una Red de Voluntarios, quienes participan activamente realizando acciones sociales en las diferentes áreas mencionadas. Además, se trabaja de manera coordinada con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y dependencias estatales y federales” (Portales Derbez, 2015, p. 7).</p>

Fuente: elaboración propia.

Con el fin de cumplir los objetivos planteados, el programa se estructuró en tres ejes rectores que consideran la situación particular del municipio y de cada colonia (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 34). Los ejes u objetivos y descripción se muestran a continuación:

### 2.2.2. Un Solo San Pedro en fases

#### *Fase 1: Diseño participativo*

La implementación del programa estuvo compuesto por tres fases: la planeación participativa, la implementación y la sustentabilidad. La planeación participativa tuvo como objetivo realizar un plan para el desarrollo integral por colonia, lo anterior, entre el gobierno municipal y los ciudadanos, con el propósito de involucrar a la comunidad en su propio desarrollo, tal como lo estipulan los fundamentos del programa (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 40). “Para lograrlo se utilizaron diferentes herramientas metodológicas y técnicas de recolección de información con la finalidad de involucrar a la comunidad como agente de su propio desarrollo, así como de establecer cuáles podrían ser las prioridades que tenía la comunidad y que afectaban de una forma directa su calidad de vida” (Portales Derbez, 2015, p. 8). Para ello, se realizaron las

siguientes metodologías (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, pp. 40-41):

1. *Encuestas de identificación y requerimiento ciudadano*: aplicación y análisis de encuestas casa por casa, con el propósito de identificar las características del tejido social en dicha colonia; se consideraron variables como: organización comunitaria, confianza, participación y liderazgo (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 40).

2. *Alcalde contigo*: evento en donde, a través de una reunión vecinal en cada colonia con presencia del alcalde y el Consejo, se motiva a los ciudadanos a tomar un rol activo en la participación de su comunidad, “desde el autodiagnóstico de sus necesidades, la planeación y la implementación de alternativas de solución” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 40).

3. *Acciones inmediatas*: acciones con cortos periodos de implementación para la mejora en servicios públicos, accesibilidad y movilidad, imagen urbana, equipamiento de los espacios públicos y preservación del medio ambiente (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 40).

4. *Talleres de autodiagnóstico comunitario y diseño participativo*: realizados en conjunto con Hábitat para la Humanidad México A. C., incluyen las siguientes actividades (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 41):

- Mapa parlante: actividades y dinámicas grupales donde se recoge de manera gráfica la percepción que tienen los participantes sobre su territorio y fortalece su identidad comunitaria.
- Narrando mi barrio: actividades y dinámicas de grupo donde la comunidad reconstruye la historia del barrio que habitan.

5. *Entrevistas abiertas*: se realizan a habitantes de la colonia que tengan más de diez años viviendo en ella, para recopilar información sobre la afectividad y la pertenencia dentro de la colonia (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 41).

6. *Conversatorio*: diálogos y dinámicas para reconocer el valor de la participación en la colonia. Se convoca a actores de los diferentes sectores para

debatir sobre temas de interés propios a las acciones comprendidas en los tres ejes del programa (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 41).

7. *Talleres de diagnóstico urbano*: son facilitados por el Instituto Municipal de Planeación Urbana a fin de identificar los espacios específicos que son de interés para ser rehabilitados en la comunidad, acorde con su dinámica cotidiana. Talleres basados en metodologías como CPTED (*Crime Prevention Through Enviromental Design*) y *Visual Thinking* (Portales Derbez, 2015, p. 9).

Al concluir estas actividades por colonia, se analizó y sistematizó la información, con lo cual se obtuvo la definición de objetivos a tratar en cada una, así como los proyectos específicos de cada eje. Esto se conjuntó en el plan integral para colonia, incluyendo metas, tiempos y responsables de todos los actores involucrados. Una vez diseñados estos planes, fue posible proceder a la fase 2 de implementación (Portales Derbez, 2015, p. 9; Gobierno de San Pedro Garza García, 2015).

### *Fase 2: Implementación*

La fase 2 tuvo como objetivo realizar los proyectos y actividades que fueron definidos para cada una de las colonias, por medio de los tres ejes temáticos: dignificación de vivienda, regeneración de espacios públicos y desarrollo de capacidades. Para lograrlo, se llevó a cabo la siguiente secuencia de acciones:

1. *Gestión de recursos*: la estimación de recursos económicos inicial fue de 110 millones de pesos. Esto se consideró con base en el diagnóstico socioeconómico municipal para los ejes de Dignificación de Vivienda y de Regeneración Urbana, así como acciones relacionadas con el desarrollo de capacidades (Portales Derbez, 2015, p. 9). Para la implementación del programa se destinaron recursos públicos municipales en su mayoría, de igual forma por la gestión de recursos federales, estatales y donaciones. Este último rubro fue formalizado en el Consejo Consultivo por el comité de Recaudación de Recursos, presidido por la señora Alejandra Hinojosa, “con el objetivo de involucrar a todos los actores sociales en la iniciativa, se fijó la meta de recaudar el 40% del recurso a través de donativos” (Portales Derbez, 2015, p. 9). Para alcanzar la meta,



realizaron intensas actividades de recaudación. Las donaciones se gestionaron por medio de eventos, donativos económicos y/o en especie de ciudadanos y empresas. Algunos de los eventos fueron: desfile de modas, cena de gala, conciertos, obras de teatro, boteo en escuelas privadas, redondeos, donativo de servidores públicos, subasta de obras, eventos deportivos, entre otros. La aportación global del comité de recaudación fue de cerca de \$44 millones de pesos, en efectivo o especie. La recaudación de los recursos se administró mediante dos fondos: el primero fue creado por la Secretaría de Finanzas y Tesorería Municipal, y el segundo por la Fundación para Unir y Dar, A. C. (Comunidar) para recibir donativos privados en dinero o en especie, lo anterior, con el objetivo de transparentar y brindar la confianza necesaria para fomentar las donaciones (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63). Además, los fondos tenían la particularidad de que el donante podía elegir entre los ejes del programa (Desarrollo de Capacidades, Dignificación de Vivienda, Regeneración Urbana), o bien, “realizar el donativo a una cuenta general de Un Solo San Pedro” (Portales Derbez, 2015, p. 10).

2. *Aplicación de recursos*: en lo que respecta a la aplicación de los recursos de los fondos del programa, el Comité Directivo, conformado por integrantes del Consejo Consultivo Un Solo San Pedro, incluido el tesorero y contralor, autorizaba los proyectos y la inversión correspondiente a cada uno, con lo que se aseguraba la transparencia y evitaban la discrecionalidad en el ejercicio del recurso. Cabe mencionar que se administraban tanto el recurso municipal como el fondo de Comunidar. El monto estimado de inversión para el proyecto fue de aproximadamente 250 millones de pesos (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64), pero con el gasto corriente del municipio en la zona creció a 400 millones de pesos.

3. *Arranque de actividades*: para iniciar la implementación del plan integral por colonia, se organizaba un evento de arranque con los vecinos, donde se les comunicaban las acciones a realizarse y la forma de participar en cada una de ellas (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63).



En la fase de implementación se fortalecieron los recursos humanos en la estructura del programa reforzando la estructura de campo. Esto se hizo en la Dirección de Desarrollo Humano y Capital Social, responsable del diseño, operación y evaluación del programa, que se creó a partir de la modificación del Reglamento Orgánico del Municipio al inicio de la administración, cuando por primera vez en la historia del municipio se decidió abordar el tema de la pobreza; este organismo contaba con un equipo de 25 personas y con la colaboración de empleados de las diferentes dependencias municipales (Portales Derbez, 2015, p. 9).<sup>20</sup>

4. *Seguimiento de acciones*: se presentaba mensualmente un reporte de actividades al Consejo Consultivo Un Solo San Pedro. También se reportaba la evolución del programa por medio del Sistema Planeación Municipal (Siplan)<sup>21</sup> (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63).

5. *Cierre de actividades*: en cada colonia había un evento de cierre para anunciar los resultados del programa, una vez concluido el plan establecido en los tres ejes de acción. Cabe mencionar que en este evento, la comunidad se organizaba y coordinaba su logística para ofrecer una cena a todos los asistentes del evento (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63).

### *Red de aliados*

Un Solo San Pedro, como complemento al recurso humano municipal, formó una amplia red de actores que para apoyar en los diferentes trabajos, lo que permitió potencializar el impacto del programa; estaba conformada por (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64):

- más de 750 voluntarios activos que realizaron diversas actividades en la comunidad y en el eje de desarrollo de capacidades,

---

<sup>20</sup> En el Anexo 1 se incluyen todas las dependencias que participaron a lo largo del programa (Portales Derbez, 2015, p. 9).

<sup>21</sup> Siplan es una plataforma virtual en la cual cada obra del municipio, con base en Plan Municipal de Desarrollo, reporta su avance, también se sabe quién licitó la obra, así como imágenes y monto de inversión, entre otros aspectos, para dar transparencia a las inversiones públicas (Gobierno de San Pedro Garza García, 2013).

- siete instituciones académicas,
- ocho instituciones públicas,
- dos cámaras,
- dieciséis organizaciones no gubernamentales
- más de cien empresas del sector privado,
- más de 2 500 inversionistas sociales y
- treinta consejeros ciudadanos “que participan en el monitoreo y la transparencia de las acciones del programa” (Portales Derbez, 2015, p. 9).

### *Fase 3: Sustentabilidad*

La fase 3 tuvo como objetivo “consolidar las acciones implementadas en las colonias y fomentar la sustentabilidad” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63), por medio de las siguientes acciones:

1. *Reglamento por colonia*: “se realizan talleres para la elaboración de Reglamento de cada colonia, donde los vecinos son quienes deciden cada una de las iniciativas propuestas y a través de una Asamblea Comunitaria y de mecanismos de participación ciudadana se valida y se hace oficial” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63).

2. *Activación de los espacios públicos*: “a través de diferentes acciones se busca la socialización de los resultados en la colonia y la activación de los espacios regenerados, con el objetivo de fomentar mayor sentido de pertenencia por parte de los habitantes de las colonias intervenidas, lo que permite sentar las bases para la reconstrucción del tejido social” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63).

3. *Líderes comunitarios*: “se busca el fortalecimiento de los Líderes y Aliados Comunitarios detectados y capacitados en cada comunidad a lo largo del proceso, a fin de que se consoliden como células de cambio positivo en su entorno directo y sean multiplicadores de los beneficios de Un Solo San Pedro” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 63).

Para concluir, desde la documentación oficial del programa, es posible identificar los factores de éxito:

- “Tiene una visión del desarrollo social donde los ciudadanos son los protagonistas de cada acción” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64).
- “Evita el asistencialismo debido a que cada proyecto que se implementa se hace a través de transferencias condicionadas” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64).
- “Tiene una visión humanista que privilegia el respeto a la dignidad de las personas, reconoce el potencial que tiene cada individuo y fomenta la autogestión y la corresponsabilidad” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64).
- “Detona la participación ciudadana y facilita la cohesión social; integra acciones de individuos, instituciones, organismos y empresas”(Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64).
- “Genera vínculos entre los polos sociales existentes y promueve la sensibilización y concientización del sector más favorecido, respecto a las problemáticas sociales de su entorno” (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64).
- “Involucra a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, empresas, ciudadanos y beneficiarios en el diseño, la implementación, la evaluación, la transparencia y rendición de cuentas”(Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64).

Al finalizar la descripción del programa se enfatiza que, además de buscar combatir la pobreza multidimensional, incorporó “la participación ciudadana y las transferencias condicionadas como ejes transversales en su implementación” (Portales Derbez, 2015, p. 10).

## 2.3. Síntesis de la evaluación de impacto del programa Un Solo San Pedro 2012-2015

### 2.3.1. Descripción de la evaluación

Los administradores del programa consideraron al final de la administración llevar a cabo una evaluación de impacto social, con la finalidad de evaluar el cumplimiento del objetivo planteado, “el cual estipula como un elemento clave la evaluación de las acciones innovadoras que promovieran la inclusión social y mitigaran la pobreza multidimensional” (Portales Derbez, 2015, p. 11). Dicho estudio estuvo a cargo del doctor Luis Portales Derbez, de la Universidad de Monterrey, y concluyó que el programa impactó positivamente a la población en los fines para los que fue diseñado, lo conceptualiza como “primer paso en el proceso de una sociedad más justa, participativa y cohesionada” (Portales Derbez, 2015, p. 4).

La evaluación se hizo con base en los principios de la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto (IAIA, por sus siglas en inglés), “la cual considera que una evaluación de impacto es el proceso de analizar, monitorear y gestionar las consecuencias intencionadas y no intencionadas, positivas y negativas, de las intervenciones planeadas y de cualquier proceso de cambio social generado por éstas” (Esteves, Franks, & Vanclay, citado en Portales Derbez, 2015, p. 11). Ante este planteamiento, en la evaluación se consideró la observación de los cambios generados en función del objetivo del programa, así como otros posibles cambios presentados en la población beneficiada, es decir, los cambios intencionados y los no intencionados.

Los objetivos definidos de la evaluación son:

*Objetivo general:* “Evidenciar los impactos generados, desde una perspectiva integral y bajo una aproximación de tipo mixta, en las condiciones de vida de los involucrados/participantes del programa USSP, así como el cambio en la articulación del tejido institucional del municipio de San Pedro Garza García” (Portales Derbez, 2015, pp. 11-12).

*Objetivos particulares:*

1. Establecer el modelo de impacto que el programa USSP generó en sus participantes desde una perspectiva integral.
2. Generar indicadores adecuados a los alcances del programa en cuatro dimensiones: individual, hogar, comunitario e institucional.
3. Identificar los cambios que el programa USSP ha generado en las condiciones de vida de los pobladores beneficiados en términos de su capital económico, humano y social.
4. Reconocer la forma en que cada uno de los ejes del programa incidió en los cambios dentro de la población participante del programa (Portales Derbez, 2015, pp. 11-12).

Las etapas, las técnicas utilizadas y los productos fueron:

#### *Etapa 1. Definición del modelo de impacto*

Consistió en la realización de entrevistas a actores clave que participaron en la implementación de Un Solo San Pedro, para conocer los cambios logrados intencionales y no intencionales. El proceso se llevó a cabo de la siguiente forma:

**Figura 6. Actividades realizadas en la etapa 1**



Fuente: Portales Derbez (2015, p. 12).

Las entrevistas se realizaron entre junio y julio de 2015 en los lugares de trabajo de cada uno de los entrevistados y tuvieron una duración de dos horas y media. La técnica que se utilizó fue el análisis del discurso, con lo que fue posible clasificar las categorías de los cambios generados en el programa. El *software* de análisis cualitativo empleado fue MAXQDA. El análisis de las categorías permitió la definición del modelo de impacto del programa, el cual tiene siete

dimensiones: *desarrollo humano, condiciones de vida al interior de la vivienda, capital social, participación ciudadana, percepción institucional, seguridad y expectativas de vida* (Portales Derbez, 2015, pp. 11-12).

### *Etapa 2. Validación del modelo de impacto y evaluación cuantitativa*

El propósito de esta etapa fue “identificar cuáles de los impactos o cambios identificados en la primera etapa pueden llegar a ser generalizados a la población beneficiada-participante del programa Un Solo San Pedro bajo criterios de validez estadística y técnicas de análisis multivariado, mismos que complementaron la información descriptiva e interpretativa recabada en la primera etapa” (Portales Derbez, 2015, p. 14).

Para contrastar los cambios generados por Un Solo San Pedro, se consideró como línea base el Cuestionario Único de Información (CUIS)<sup>22</sup>, aplicado en el 2013 en las 14 colonias donde se registraron 1,226 familias, alojadas en 1,003 viviendas y un total de 4,320 habitantes. En 2015 se aplicó nuevamente el CUIS junto con el instrumento validado para recolectar información que ayudara a conocer los otros aspectos seleccionados en el modelo de impacto del programa, como la inclusión social, que no era abordada en el CUIS<sup>23</sup>. En el 2015 se encuestaron 739 hogares, con 3681 habitantes. Una vez recolectada la información, se procedió a analizarla mediante 4 herramientas, las cuales se basan en la aportación Portales Derbez:

La primera es el análisis factorial para la generación de indicadores en donde haga falta y tomando en consideración solamente aquellos impactos o cambios en las condiciones de vivienda que no cuenten con algún indicador numérico definido por alguna institución oficialmente (llámese Coneval, INEGI, Conapo, etc.). La segunda técnica será la correlación con el interés de establecer relaciones entre indicadores de impacto, condiciones de vida y perfil de los diferentes beneficiados-participantes. La tercera técnica será el Análisis de Varianza (ANOVA), mismo que permitirá establecer relaciones entre condiciones de vida y nivel de participación dentro del programa Un Solo San Pedro, así como las colonias a las que pertenecen. La última técnica será la realización de comparaciones entre condiciones de vida y patrones de vida, esto permitirá

---

<sup>22</sup> El instrumento utilizado se basó en la encuesta aplicada a los beneficiarios de programas federales en materia social; es usado por Sedesol (2017).

<sup>23</sup> Para mayor información sobre la metodología de levantamiento y cuestionarios, consultar la bibliografía (Portales Derbez, 2015).

establecer los cambios que existieron en las condiciones de vida en el largo plazo (Portales Derbez, 2015, pp. 16-17).

Los productos de la etapa fueron los instrumentos aplicados y validados, así como la autenticación del modelo de impacto en función de criterios estadísticos y de relaciones entre ejes de acción (Portales Derbez, 2015, p. 17). En síntesis, la etapa 2 consistió en:

**Figura 7. Actividades realizadas en la etapa 2**



Fuente: Portales Derbez (2015, p.15).

### *Etapa 3. Documentación y presentación de resultados*

En esta etapa se definió la estructura para dar a conocer los resultados y se procedió a la documentación y sistematización de información. Los productos de la etapa 3 fueron el reporte de cambios de condiciones de vida desde una perspectiva individual, en el hogar y comunitaria, y la presentación de los resultados alineados con los ejes de acción y objetivos de USSP (Portales Derbez, 2015, p. 17).

Las actividades generales de la etapa 3 se muestran a continuación:

**Figura 8. Actividades realizadas en la etapa 3 de la evaluación**



Fuente: Portales Derbez (2015, p. 17).

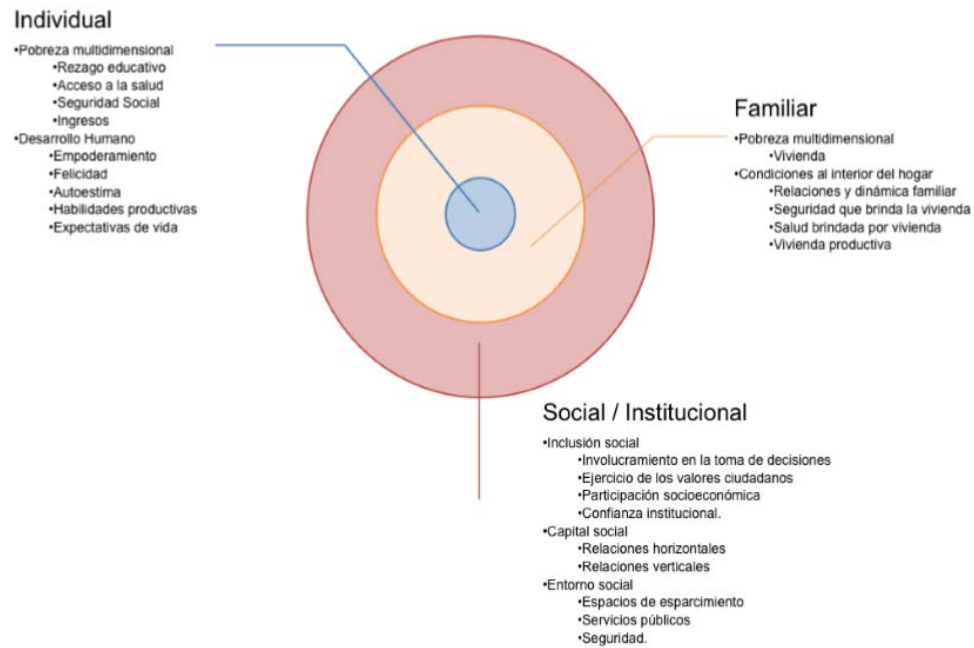
### **2.3.2 Modelo de impacto social de Un Solo San Pedro**

Con el propósito de evidenciar los cambios generados en la comunidad derivados del programa, Portales Derbez realizó un modelo de impacto social del mismo, basado en los objetivos centrales de pobreza multidimensional, inclusión social y otros aspectos identificados en las entrevistas a profundidad. El modelo fue construido con base en tres elementos: “el primero de ellos fueron los componentes sobre los cuáles el programa buscaba tener un impacto directo, ya sea que fueran intencionados o no. El segundo fueron los ejes de acción que se definieron a lo largo de la implementación del programa: capacidades, dignificación de la vivienda y regeneración urbana. El tercer elemento fueron los niveles de impacto y profundidad de cada uno de los componentes identificados en el modelo de impacto” (Portales Derbez, 2015, p. 20).

Los componentes de impacto del programa Un Solo San Pedro son:



**Figura 9. Componentes de impacto del programa Un Solo San Pedro**



Fuente: Portales Derbez (2015, p. 22).

Las acciones emprendidas por eje para el cumplimiento de los objetivos, y por ende, alcanzar el impacto social esperado, se detallan en el próximo esquema:

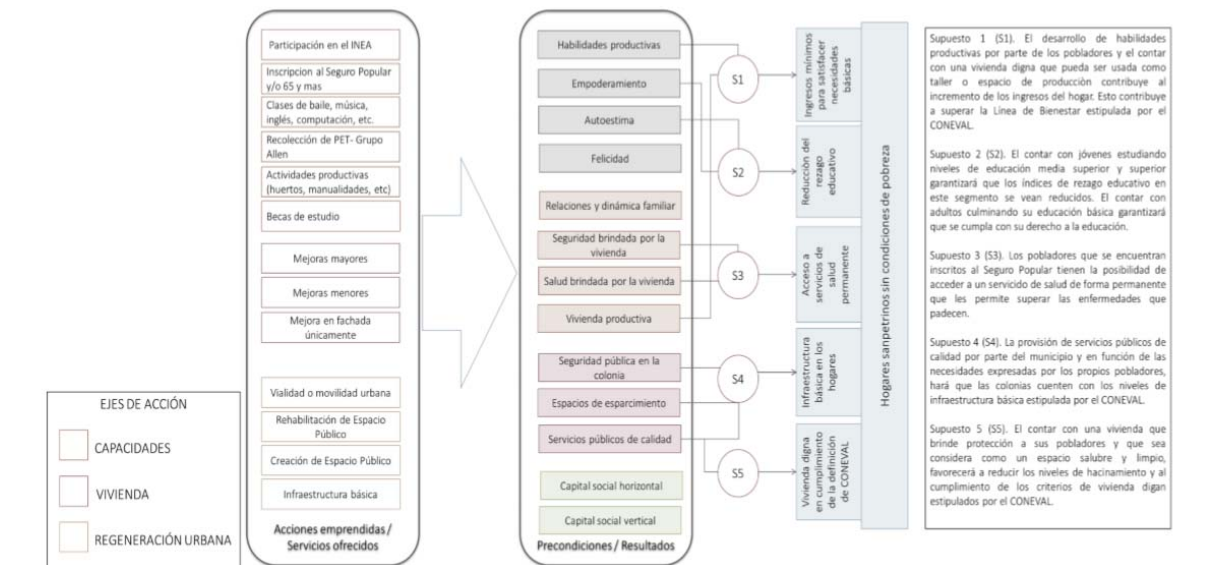
**Figura 10. Acciones / servicios ofrecidos por eje de acción del programa Un Solo San Pedro**



Fuente: Portales Derbez (2015, p.30).

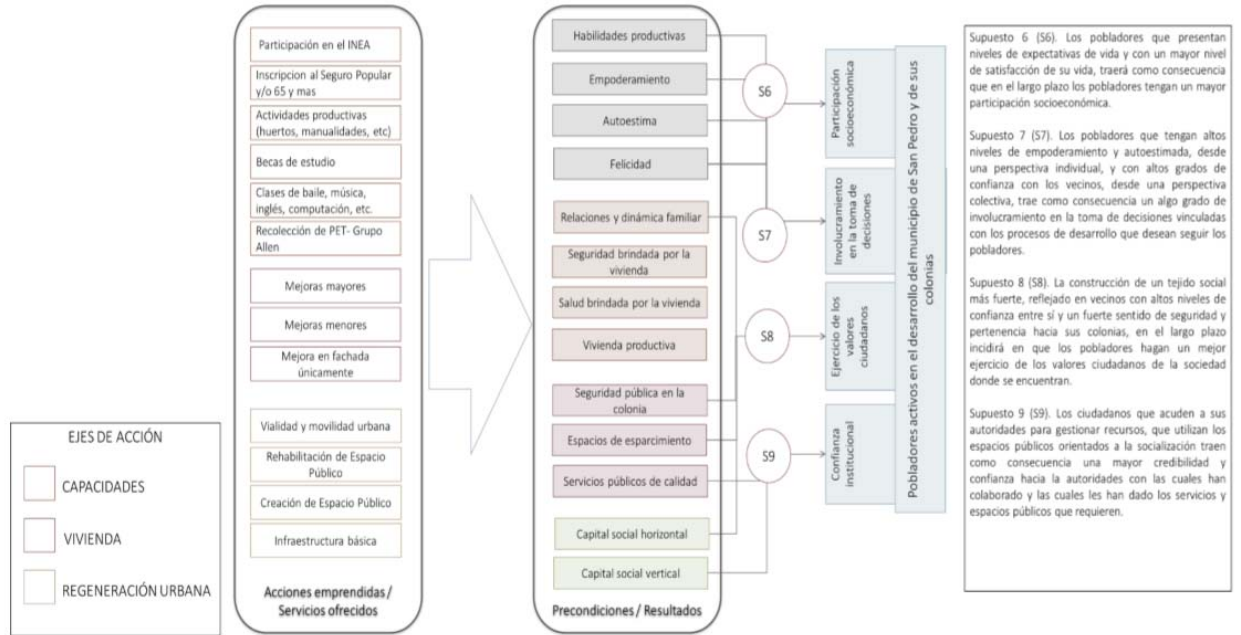
La teoría de cambio (ToC, por sus siglas en inglés) es “el proceso que cualquier proyecto de desarrollo social debe de seguir para conseguir una meta en el largo plazo, entendido este último como impacto” (Portales Derbez, 2015, p. 29). Las siguientes ilustraciones puntualizan la teoría de cambio aplicada al programa, tanto en pobreza multidimensional como en inclusión social, considerando los ejes, los componentes del modelo de impacto social y los resultados.

**Figura 11. Teoría de cambio para la pobreza multidimensional**



Fuente: Portales Derbez (2015, p. 34).

**Figura 12. Teoría de cambio para inclusión social**

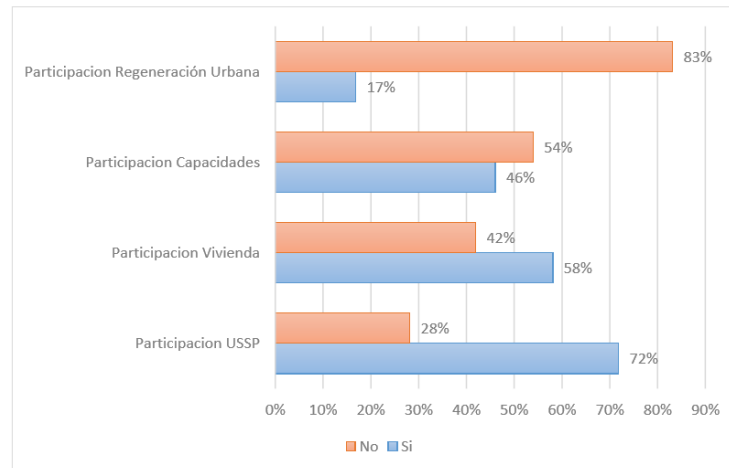


Fuente: Portales Derbez (2015, p. 35).

### 2.3.3 Resultados de la evaluación de impacto social del programa Un Solo San Pedro

Portales Derbez señala que hubo una alta participación de los ciudadanos en el programa, derivado de la diversidad de acciones, “se identificó que en 72% de los hogares, al menos uno de los integrantes participó en alguno de los ejes de acción del programa” (Portales Derbez, 2015, p. 39). Los ejes con más participación fueron vivienda, capacidades y regeneración urbana (58, 46 y 17%, respectivamente).

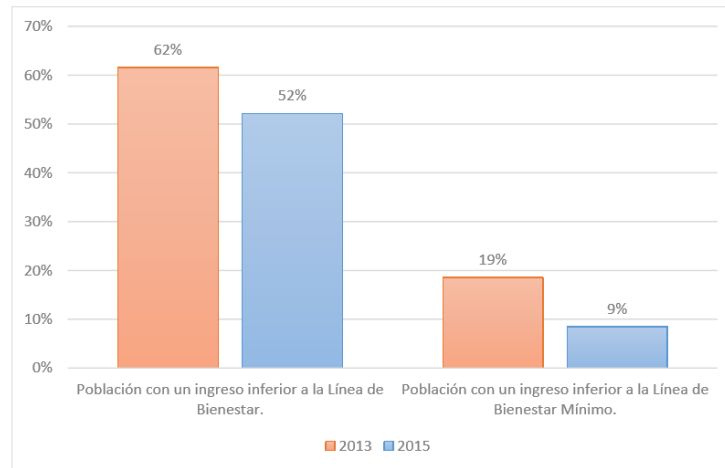
**Figura 13. Porcentaje de participación de los hogares en el programa por eje de acción**



Fuente: Portales Derbez (2015, p. 39).

Respecto al impacto del programa en materia de mitigación de pobreza multidimensional, “se identificó una reducción del 10% en el número de hogares que se encontraban por debajo de la línea de bienestar, pasando del 62% en 2013 al 52% en 2015 [...] similar se presentó en el número de personas que perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, pasando de un 19% en 2013 a un 9% en 2015” (Portales Derbez, 2015, p. 39). Se argumenta en la evaluación que el dinamismo económico en los hogares pudo deberse a las acciones emprendidas por el programa en materia de actividades productivas y diversificación de ingresos.

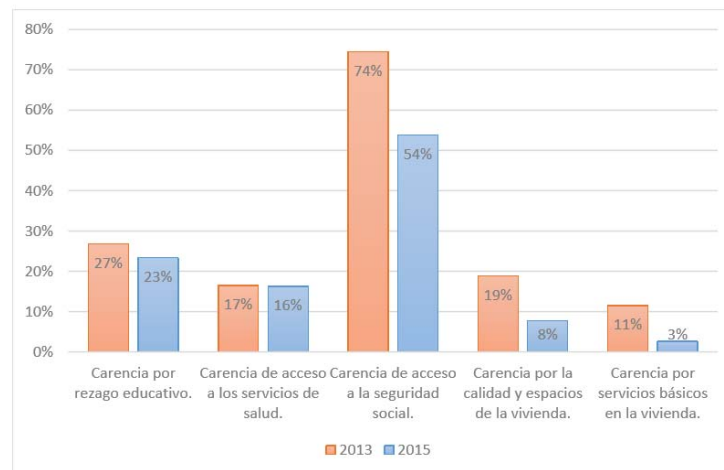
**Figura 14. Cambio en el espacio de bienestar (línea de bienestar y línea de bienestar mínima)**



Fuente: Portales Derbez (2015, p. 43).

En materia de derechos sociales, la siguiente gráfica muestra los datos sobre el impacto del programa en este rubro.

**Figura 15. Cambio en el espacio de derechos sociales (carencias sociales)**



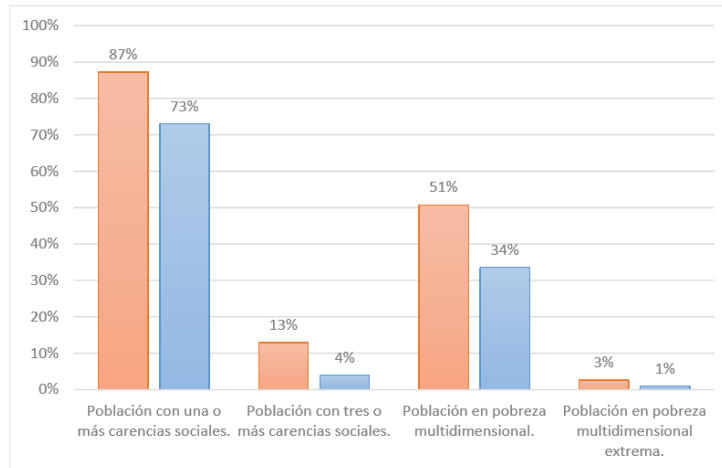
Fuente: Portales (2015, pág. 44).

Destaca también la reducción en el indicador de acceso a la seguridad social del 20% durante el periodo de 2013 a 2015, que pasó del 74 al 54% (Portales Derbez, 2015, p. 44).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Para profundizar en los supuestos de soporte de cada indicador se puede consultar Portales Derbez (2015).

Desde la perspectiva de pobreza por carencias sociales, condiciones de pobreza multidimensional moderada y extrema, definidos por la metodología de Coneval, en la siguiente tabla se evidencia el impacto del programa.

**Figura 16. Cambio en pobreza multidimensional moderada y pobreza multidimensional extrema**



Fuente: Portales Derbez (2015, p. 46).

Cabe destacar que la mejora en los indicadores vinculados con la dignificación de la vivienda, se redujo un 11%, al pasar del 19 al 8% de 2013 a 2015; mientras que el indicador de carencia por servicios básicos en la vivienda se redujo en 8%, pues cerró con 3% de los hogares encuestados en 2015 (Portales Derbez, 2015, p. 2). Es decir, la reducción en el número de pobres multidimensionales y de pobres extremos fue de 51 a 34% y de un 3 a un 1%, respectivamente (Portales Derbez, 2015, p. 2).

En referencia al segundo objetivo del programa, la inclusión social, la evaluación muestra que:

- La participación en el eje de vivienda tuvo un impacto significativo y positivo en términos del involucramiento en la toma de decisiones por parte de los pobladores.
- El ejercicio de valores ciudadanos resultó ser mayor en pobladores que participaron en los ejes de vivienda y regeneración urbana.

- Los pobladores que mostraron tener un mayor nivel de participación socioeconómica fueron aquellos que participaron en los ejes de capacidades y vivienda (Portales Derbez, 2015, p. 2).

Finalmente, se especifican los resultados obtenidos en función de los componentes y dimensiones del modelo de impacto diseñado por el Dr. Portales y abordado anteriormente:

- El eje de capacidades impactó de forma positiva en las dimensiones de habilidades productivas, seguridad brindada por la vivienda y espacios públicos y de esparcimiento.
- El eje de vivienda impactó en las dimensiones de habilidades productivas, empoderamiento, mejora relaciones familiares, capital social horizontal y percepción de seguridad.
- El eje de regeneración urbana fue el que tuvo un mayor impacto general en las dimensiones de habilidades productivas, empoderamiento, seguridad, vivienda, vivienda productiva, capital social horizontal, capital social vertical, servicios públicos, espacios de esparcimiento y percepción de seguridad.
- La participación en el eje de regeneración urbana fue el que tuvo un mayor impacto en las dimensiones que conforman el modelo, principalmente porque sus actividades estuvieron orientadas a la mejora de la colectividad y sirvieron como mecanismos para propiciar el compromiso y el sentido de identidad de los pobladores (Portales Derbez, 2015, pp. 9-10).

## **2. 4 Conclusiones**

Como se expuso anteriormente, las evaluaciones del impacto social en las políticas públicas municipales son indispensables, sobre todo si se enfocan en la mitigación de pobreza, ya que los resultados enriquecen y retroalimentan la práctica. En el caso de Un Solo San Pedro, Portales Derbez sostiene que es “con base en estos resultados que se puede concluir que la evaluación de impacto logró atender al objetivo general bajo el cual fue llevada a cabo” (Portales Derbez,

2015, p. 64). A pesar de la evidencia de un resultado positivo del programa respecto a su objetivo y modelo de impacto, es necesario considerarlo como el “primer paso a la construcción de colonias y pobladores orientadas a su autogestión” (Portales Derbez, 2015, p. 64). Se señala incluso que uno de los principales atributos del programa es “el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía y de la participación de los beneficiados en cada una de las acciones emprendidas para atender a sus necesidades” (Portales Derbez, 2015, p. 64) y se observa la participación en todos los ejes. También sorprende en la regeneración urbana, donde “la evaluación de impacto habla de la importancia que tiene la realización de acciones colectivas orientadas a la satisfacción de las necesidades diagnosticadas y expresadas por los pobladores de estas colonias, favoreciendo el fortalecimiento de la identidad colectiva como miembros de la colonia y como ciudadanos del municipio de San Pedro, que en el largo plazo se traduzcan en mecanismos de autogestión comunitaria que evidencien la presencia de patrones de inclusión socioeconómica en todos los segmentos del municipio” (Portales Derbez, 2015, p. 64). Además, se destaca la integralidad del programa, debido a “la relevancia que tiene en los programas de desarrollo social la estrategia de intervención integral y participativa, pues las acciones que sirven para fortalecer algún componente no tienen el mismo efecto o impacto en otro componente. Es por ello que la ejecución de este tipo de programas debe de llevarse a cabo desde una perspectiva compleja e integral donde se atiendan varias necesidades al mismo tiempo, hecho que garantizará que el impacto sea mayor y sea alcanzable” (Portales Derbez, 2015, p. 64). De esta forma, se afirma que Un Solo San Pedro logró impactar positivamente en la población definida desde el origen del programa.



## Capítulo 3 Diseño metodológico

### Introducción

Con el objetivo de identificar los factores que expliquen el éxito del programa Un Solo San Pedro, se contrastará la teoría de las variables explicativas abordadas en el capítulo 1 con los hallazgos encontrados en el programa referido. La metodología empleada será cualitativa-descriptiva. La información del proyecto se consultó en diversas fuentes, secundarias y primarias, a través de entrevistas semiestructuradas con actores claves del programa, entre los cuales destacan el alcalde, la presidenta y directora del DIF, la directora de Desarrollo Humano y Capital Social y la coordinadora del Eje de Dignificación de Vivienda. El desglose de las fuentes de información consultadas se muestra a continuación:

**Tabla 6. Fuentes e instrumentos de investigación**

Tipo de fuente	Instrumento
Secundaria	Reglas de operación de Un Solo San Pedro (Municipio de San Pedro Garza García, 2013).
Secundaria	Evaluación de impacto social del programa Un Solo San Pedro (Portales Derbez, 2015).
Secundaria	Publicación impresa Un Solo San Pedro (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015).
Secundaria	Portal virtual del Gobierno de San Pedro Garza García (Gobierno de San Pedro Garza García, 2017).
Secundaria	Documentación proporcionada por la Dirección de Desarrollo Humano y Capital Social (Anexo 2). Matriz de marco lógico del programa y de cada eje de acción.
Primaria	Entrevistas semiestructuradas: - Lic. Patricia Mercedes Zorrilla Alcalá Secretaria de Desarrollo Social (2015-2018), directora del DIF (2012-2015), Nuevo León -Licenciada Jazmín Moreno Montemayor Directora de Desarrollo Humano y Capital Social (2012 a la fecha) Fecha: 19 de julio de 2017, 11:00 a. m. Lugar: oficina de Desarrollo Humano y Capital Social en San Pedro Garza García, Nuevo León
Primaria	Entrevista semiestructurada: Ingeniera Agueda Gon Martínez. Coordinadora del eje de Dignificación de Vivienda (2012-2015) Fecha: 20 de julio de 2017, 2:00 p. m. Lugar: café Azúcar Morena, colonia Tecnológico, Monterrey, Nuevo León.
Primaria	Entrevista semiestructurada:

	Licenciado Ugo Ruiz Cortés, Alcalde de San Pedro Garza García (2012-2015) Fecha: 25 de julio de 2017 Lugar: oficina de Enlace. Porfirio Díaz 332, Casco de San Pedro Garza García, Nuevo León
Primaria	Entrevista semiestructurada: Licenciada Cecilia Carolina Rodríguez Valdez. Presidenta del DIF de San Pedro Garza García (2012-2015) Fecha: 25 de julio de 2017 Lugar: por restricciones de horario, accedió sólo vía correo electrónico
Primaria	Entrevista semiestructurada (segunda parte): Licenciado Ugo Ruiz Cortes. Alcalde de San Pedro Garza García (2012-2015) Fecha: 28 de agosto de 2017, 1:00 p. m. Lugar: oficina de Enlace. Porfirio Díaz 332, Casco de San Pedro Garza García, Nuevo León
Primaria	Entrevista semiestructurada (segunda parte): Licenciada Jazmín Moreno Montemayor Directora de Desarrollo Humano y Capital Social (2012 a la fecha) Fecha: 30 de agosto de 2017, 2:00 p. m. Lugar: oficina de Desarrollo Humano y Capital Social en San Pedro Garza García, Nuevo León
Primaria	Entrevista semiestructurada,(segunda parte): Ingeniera Agueda Gon Martínez.Coordinadora del eje de Dignificación de Vivienda (2012-2015) Fecha: 3 de septiembre de 2017, 12:00 p. m. Lugar: medio electrónico (Skype)

Fuente: elaboración propia.

## **Análisis de variables para el éxito del programa Un Solo San Pedro**

A continuación se muestran las variables de éxito para el programa identificadas en el capítulo 1, que se contrastarán con los hallazgos del programa Un Solo San Pedro para determinar así su presencia.

### **3.1. Adaptación del programa al medio ambiente**

#### *3.1.1 Breve descripción*

Esta variable, propuesta por Pressman y Wildavsky, se refiere a que al iniciar la implementación de un programa, se espera una curva de estabilización donde se presentan obstáculos que deben resolverse para que funcione adecuadamente. Es decir, “la eliminación de obstáculos” (Pressman & Wildavsky, 1998, pág. 205) es algo esperado. Las repeticiones del programa, esto es, su adaptación al medio

durante lapsos prolongados, son una razón esencial de la supervivencia de los programas. Incluso es posible que se trabaje bajo presión, pero “oculto” a la comunidad, mientras que en un periodo breve se resuelven las dificultades (Pressman & Wildavsky, 1998, pág. 205).

### *3.1.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Cuáles fueron los cambios en materia de implementación, comparando el inicio y el final del programa? Describa la situación.
- ¿Qué cambios se dieron en la comunidad como consecuencia del programa?
- ¿Hubo algún tipo de resistencia a los cambios? ¿Por qué? ¿De parte de quién?

### *3.1.3 Hallazgos*

La implementación inicial del programa consistió en una prueba piloto en una de las catorce colonias (Santa Elena) para posteriormente extenderse a las demás. Cabe mencionar que el arranque del programa fue complejo, debido a que en campo se enfrentaron a supuestos incorrectos. Tal fue el caso de presuponer que todas las personas iban a desear ingresar al programa, lo cual no fue así; como comentó la licenciada Jazmín Moreno, directora de Desarrollo Humano y Capital Social, “uno de los principales obstáculos que se tuvo fue la falta de credibilidad por parte de la misma comunidad, ya que en más de cuarenta años, cada administración municipal había prometido la regularización de predios y no se había logrado, de tal forma que al llegar nosotros, no creían que esta vez iba en serio” (Moreno, entrevista). El exalcalde comentó que “al llegar con la idea del cambio que se podía hacer, obras grandes, como la biblioteca en el ducto del drenaje en Santa Elena, el cual se caracterizaba por los chicos que se escondían ahí para drogarse o hacer cosas malas, la gente preguntaba ‘¿qué me van a pedir a cambio?’” (Ruiz, entrevista).

Asimismo, en materia del área de dignificación de la vivienda, la ingeniera Agueda Gon (coordinadora del Eje de Dignificación de Vivienda) explicó que en

dicha colonia fue “hasta que se terminó de hacer las mejoras al primer bloque de cuarenta viviendas, cuando las demás más personas comenzaron a solicitar su ingreso al programa voluntariamente, cuando al inicio teníamos a más que convencer” (Gon, entrevista). Era necesario “terminar una colonia para reducir la incredulidad, por eso se eligió Santa Elena, porque era la más pequeña y la más peligrosa” (Ruiz, entrevista). Sin embargo, los retos a los que se enfrentaron en Santa Elena, fueron los mismos que competían a la organización municipal.

Ubicar el programa en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano originalmente no resultó lo más efectivo. El programa requería la colaboración de todas las secretarías de la administración de manera horizontal, de apertura para realizar procesos fuera de las rutinas gubernamentales y de voluntad para hacer que las cosas sucedieran rápidamente, así como comunicar efectivamente los problemas para impulsar su resolución. A pesar de que el programa estuvo en la Secretaría de Desarrollo Humano y Social, luego en la oficina particular del alcalde, en Planeación, y finalmente en el DIF, en donde, con la directora Mercedes Zorrilla y el respaldo de la presidenta del DIF, la licenciada Cecilia Rodríguez, se logró avanzar con más eficiencia, se consiguió el respaldo de primera mano para el programa, cuyos avances en cada área se daban a conocer en reuniones semanales, aunque “esta curva de aprendizaje tardó alrededor de año y medio” (Gon, entrevista).

Asimismo, esta adaptación al medio ambiente dejó al descubierto la necesidad de fortalecer el equipo de campo, pues “quizá se creía que con tres personas se podría hacer todo, pero no fue así” (Gon, entrevista). Esto fue subsanado con la reubicación de personal de otras áreas al programa y con la contratación de arquitectos y promotores sociales. Además, se aprendió que, por la complejidad del programa, se requería de mayor apoyo en materia administrativa en la dirección (Moreno, entrevista), de forma que se puso a cargo a una persona enfocada en atender las necesidades administrativas de la dirección.

Una vez completada la prueba piloto en Santa Elena, “se hizo un recorrido con todas las dependencias municipales, con todos funcionarios, para que

constataran el impacto de su trabajo” (Moreno, entrevista) y de esta manera, desde el asistente hasta el secretario, logran motivarse y disminuir las resistencias al programa. Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que la variable de adaptación al medio ambiente estuvo presente en el programa y permitió hacer los ajustes necesarios en la implementación para su éxito.

Por último, el programa arrancó en las colonias restantes una vez instalado en Santa Elena; sin embargo, el establecimiento de las bases del programa y la conclusión de la etapa 2 de la colonia demoró casi dos años de la administración, lo cual comprometió el ejercicio en las demás.

#### *3.1.4 Conclusión*

La variable adaptación al medio ambiente sí estuvo presente en Un Solo San Pedro.

### **3.2 Pocos puntos de decisión**

#### *3.2.1 Descripción*

Constituyen una variable que explica la complejidad de la acción conjunta (Pressman & Wildavsky, 1998). La hipótesis es que entre más actores intervengan, más compleja será la acción conjunta y más probable será que la implementación de las políticas se retrase o se desvíe de los propósitos originales (Pressman & Wildavsky, citado en Dussauge Laguna, 2016). El razonamiento de esto es que los actores que intervienen a lo largo del proceso de implementación se irán encontrando numerosos puntos de decisión (*clearance points*). "Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamará un punto de decisión (...) cada punto en el que se requiere que un participante por separado dé su aprobación se le llamará claro" (Aguilar, 2003, pág. 51). No obstante, por los intereses y condicionantes diversos de cada actor, cuando existen múltiples actores son bajas las probabilidades de que se supere cada punto de decisión con rapidez, eficacia y éxito. La multiplicidad de actores en los puntos de decisión implica la aprobación de los involucrados que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa.

Por lo cual, si no se toman decisiones conjuntas (y si no se obtiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno a la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante, se interrumpe o se desvía del rumbo previsto. Esto provoca “la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión” y “la aparición de decisiones inesperadas” (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 52). En síntesis, se reitera que *la sencillez* en las políticas públicas es la cualidad más deseada en la implementación. Si se observan varios mecanismos para cumplir el fin de la política o resolver el problema público, debe elegirse el camino más sencillo, ya que “entre menos pasos para llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido” (Pressman & Wildavsky citado en Aguilar Villanueva, 1993).

### 3.2.2. Operacionalización de la variable

- ¿Quiénes tomaban las decisiones sobre lo que sucedía en el programa?  
¿Podría describir la cadena de toma de decisiones del programa?

### 3.2.3 Hallazgos

Desde la visión del exalcalde, quien fue el líder del proyecto, la toma de decisiones se hacía desde cada uno de los ejes, si no se podía resolver, se acudía con la directora del DIF, posteriormente con la presidenta del DIF y finalmente con él. Sin embargo, Ruiz comenta: “nunca me entendí con una sola persona, los llamaba a todos por separado, aunque había una estructura, escuchaba a los coordinadores de los ejes de primera, personalmente, para saber lo que pasaba y fortalecer el compromiso con cada uno” (Ruiz, entrevista). Cada semana, los coordinadores de los ejes, junto con la directora de Capital Social, se reunían con la directora y la presidenta del DIF, “quien ayudaba a destrabar los temas” (Gon, entrevista) y abordaban los tópicos e inquietudes; asimismo, “el tema se ponía en la junta de secretarios, donde se sociabilizaban

los problemas y las necesidades” (Moreno, entrevista). En materia del uso de los recursos para los diferentes proyectos, “se autorizaban en el Consejo Ciudadano con el comité técnico<sup>25</sup> mediante actas” (Gon, entrevista).

Aunque el proyecto, como se mencionó en el capítulo 2, tuvo una gran participación de diversos actores ciudadanos mediante el voluntariado, el Consejo Ciudadano, entre otros, la toma de decisiones medulares se concentró en el alcalde, con la colaboración del equipo operativo del programa, secretarios y el Consejo Ciudadano, lo que demuestra que hubo pocos puntos de decisión, y donde había más intermediarios, la participación del alcalde permitía tener a tiempo la información, gracias a la sistematización de las reuniones, y emprender acciones para agilizar las demoras.

#### *3.2.4 Conclusión*

La variable de pocos puntos de decisión sí estuvo presente en el programa Un Solo San Pedro.

### **3.3 Intensidad alta de los actores**

#### *3.3.1 Descripción*

La variable fue expuesta por Pressman y Wildavsky (1998), quienes afirman que la intensidad de los actores juega un papel muy importante en las demoras que puede tener la implementación respecto a los puntos de decisión. El retraso del programa está en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones. Incluso los recursos responden a la intensidad de la preferencia (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 53). Cabe mencionar que, en ocasiones, las demoras son causadas intencionalmente por quienes quieren suspender una acción inconveniente o retroceder y volver a fijar el desarrollo del

---

<sup>25</sup> “El comité técnico estaba formado por un líder de cada comité, así como el tesorero y contralor, quienes autorizaban los recursos destinados desde Comunidar, como desde el municipio” (Gon, entrevista).

programa. Para estimar el tiempo de demora de un programa, se propone que se clasifiquen los actores según su "dirección" (positiva o negativa; posición a favor o en contra), por "la intensidad de su preferencia" (alta o baja: dedicación o indiferencia) y por "los recursos disponibles para afectar los resultados" (fuertes o débiles).

Se señala que la parte medular para disminuir la demora consiste en el método de ofrecer incentivos para cambiar una situación de poca intensidad a una de gran intensidad o, más precisamente, cómo mantener una gran intensidad positiva durante demoras prolongadas. Esto debido a que quienes manifiesten una gran intensidad agotarán sus recursos para controlar los resultados, lo que no harán quienes muestren poca intensidad.

La intensidad es una variable. Cuanto más largas sean las demoras, más tiempo habrá para que la intensidad decaiga (Aguilar Villanueva, 1993). Es importante mencionar que el desborde del tiempo es síntoma de fracaso, ya que fue descuidado en el diseño de los recursos. Es necesario comprender, a partir del diseño, el hecho de que hay una divergencia de interés, énfasis y entrega por parte de los actores en el programa (Aguilar Villanueva, 1993).

### *3.3.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Hubo algún actor sin el que el programa no hubiera podido llevarse a cabo? En caso de que sí, ¿quién fue?, ¿qué papel desempeñó?



### 3.3.3 Hallazgos

Para identificar la intensidad de los actores, primero se señalan aquellos que tuvieron un rol relevante en la implementación, según los entrevistados (Ruiz; Gon; Moreno; Rodríguez; entrevista):

**Tabla 7. Informantes clave**

<b>Entrevistados</b>				
	Ugo Ruiz Alcalde 2012-2015	Agueda Gon Coordinadora de Dignificación de Vivienda 2012-2015	Jazmín Moreno Directora de Desarrollo Humano y Capital Social 2012- actualmente	Cecilia Rodríguez Presidenta del DIF 2012-2015
<b>Actores clave según entrevistados</b>	El Consejo Ciudadano, como ejemplo: 1. Fernando Maíz 2. Fernando Elizondo 3. Mauro Dohener 4. Alejandro Bates 5. Alejandra Hinojosa 6. Rectores 7. Sofía Freich 8. Carmen Garza T. 9. Agustín Landa Todos los miembros del Consejo	1. Alcalde 2. Equipo Un Solo San Pedro 3. Todas las Secretarías del municipio 4. Cabildo 5. Consejo Ciudadano 6. Comunidad 7. Hábitat para la Humanidad A. C. 8. Promoción de Paz	1. Alcalde 2. Comunidad 3. Sociedad Civil 4. Equipo USSP 5. Cabildo 6. Sofía Freich	1. Alcalde 2. Consejo Ciudadano 3. DIF 4. Todas las Secretarías

Fuente: elaboración propia.

Por lo anterior, en coincidencia con las entrevistas, se puede sintetizar que los actores claves transversales en el programa fueron:

1. Alcalde
2. Equipo del programa Un Solo San Pedro: la presidenta y directora del DIF, la directora de Capital Humano y Social, los tres coordinadores de los ejes

del modelo más la coordinadora de Recaudación y Administración y Escrituras y el equipo operativo

3. Secretarías en el municipio
4. Consejo Ciudadano
5. Comunidad de las catorce colonias

Como lo afirma la teoría de Pressman y Wildavsky, se desea que el retraso que pudiera tener el programa sea el mínimo o con la mínima afectación; asimismo, está en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones. Incluso, los recursos que se destinen corresponden a la intensidad de la preferencia del actor (Aguilar Villanueva, 1993). Por tal razón, para poder analizar si la variable explicativa intensidad de actores estuvo presente en el programa Un Solo San Pedro, es necesario clasificar a los actores claves según su nivel de intensidad. La clasificación de actores de Un Solo San Pedro según intensidad se muestra en la siguiente tabla.

Es importante mencionar que la clasificación considerada para el análisis de la intensidad de cada actor es la referida por Pressman y Wildavsky, la cual señala características bidimensionales: alta o baja. Esta variable la operacionaliza la pregunta: “¿le dedica atención necesaria, o es relativamente indiferente?” (Pressman & Wildavsky, 1998, pág. 208). Con la información obtenida, daremos una postura al respecto y se soportará con evidencia. Respecto a ello, Aguilar afirma que la intensidad de actores no es una constante, sino una variable, por lo que el reto se encuentra en ofrecer incentivos para migrar de una situación con intensidad negativa o baja, a una positiva y alta (Aguilar Villanueva, 1993). Bajo esta premisa, en la clasificación que se realiza de los actores claves del programa, se señala si hubo un cambio de intensidad en un actor clave.

**Tabla 8. Clasificación de actores clave en Un Solo San Pedro, según intensidad**

Actor	Tipo de intensidad	Evidencia
Alcalde Ugo Ruiz	Alta	<p>El alcalde mantuvo en todo momento una intensidad alta en el programa, reflejada en la dedicación que tuvo, como señalan Pressman y Wildavsky. Jazmín Moreno, la directora de Desarrollo Humano y Capital Social, cuyo programa era responsabilidad total de su dirección, y Agueda Gon mencionan: “fue su idea, propuesta, prioridad, sin la voluntad de él, no se hubiera podido implementar o no se hubieran tenido los resultados que se tuvo” (Moreno, entrevista). “Sin su visión, voluntad, liderazgo, persistencia y mano dura, no se hubiera logrado” (Gon, entrevista). Como evidencia de su dedicación, se considera el tiempo invertido en el proyecto con diversos miembros de su equipo cada semana, traducido en asertividad y proactividad. “Le dio la importancia a cada cuestión para actuar oportunamente, lo cual lo distingue, ya que, generalmente, los alcaldes lo delegan” (Gon, entrevista). “Además, el compromiso y voluntad del líder se contagia, con el respaldo del mismo alcalde” (Moreno, entrevista).</p>
Equipo del programa Un Solo San Pedro	<p><i>Líderes:</i> variada, al inicio baja. Después reacomodar el programa en diferentes instancias, asignado al DIF, alta.</p> <p><i>Equipo operativo:</i> a partir de la directora, alto.</p>	<p>Se considera que el papel de la presidenta desde el inicio fue de gran apoyo para recaudación, y que una vez que el programa dependió del DIF, un año y medio después, contribuyó de manera importante para acelerar la implementación. Como ya fue expuesto, la presidenta tenía una junta de manera semanal con el equipo para monitorear el avance, como evidencia de su dedicación. “Cada semana se tenía junta con los coordinadores y con la presidenta y Directora del DIF” (Moreno, entrevista). “El alcalde y la presidenta del DIF apoyaron mucho en la recaudación, además, cuando algo se trababa, la presidenta inmediatamente elevaba el tema con el alcalde” (Gon, entrevista).</p>

		<p>“Se les ponía mucha presión, porque era el programa insignia de la administración, y Cecilia Rodríguez era la supervisora de la operación” (Ruiz, entrevista).</p> <p>Se destaca la disposición y exhaustivo trabajo del equipo.</p> <p>“Una parte importante del grupo de coordinación nunca había estado en la función pública, tenía mucho entusiasmo y siempre buscaba el cómo sí. No nos limitábamos en el tiempo, y este proyecto requería más, no nos acotábamos a lo que nos decía el alcalde” (Gon, Entrevista).</p> <p>“Elegí a los mejor artistas, en función del equipo del programa, para hacer entre todos una gran orquesta” (Ruiz, entrevista).</p>
Todas las secretarías de la administración al ser un programa transversal	Variada, al inicio baja y después de la prueba en Santa Elena, alta.	<p>Al inicio, como se mencionó, las secretarías en general manifestaban resistencia, ya que se buscaba la horizontalidad en el programa y realizar acciones fuera de la rutina, y requería también eficiencia en tiempos. Sin embargo, con el paso del tiempo, la presión por la implementación y los cambios en las colonias, la intensidad de estos actores fue positiva y alta.</p> <p>“No estaban acostumbrados a programas tan horizontales, pero con el apoyo del alcalde logró afinarse al bien común” (Gon, entrevista).</p> <p>“Creo que había resistencia al interior del municipio, no con los empleados de base. En algunas de las áreas que participaban en el programa no lo consideraban que fuera su prioridad y lo veían como algo de trabajo extra, la manera en la que se resolvió fue involucrando esas áreas con los ciudadanos, que le pusieran ‘cara’ al programa, que se involucraran y que se sintieran parte de él” (Rodríguez, entrevista).</p>
Consejo Ciudadano	Alta	Según la evidencia, se muestra que el apoyo del Consejo Ciudadano fue muy importante desde sus inicios con uno de los promotores principales, Fernando Maíz:

		<p>“fue un baluarte que animó a muchos a incluirse en el programa, a la sociedad sampetrina” (Ruiz, entrevista).          La confianza y respaldo del Consejo contribuyó a dar soporte y transparencia al programa, detonando incluso el apoyo del grupo de los diez<sup>26</sup>:          “no sólo con recursos, sino que después, hasta sus esposas e hijos colaboraban activamente como voluntarios en Un Solo San Pedro” (Ruiz, entrevista).          “El Consejo permitió difundir lo que se hacía con la comunidad sampetrina, involucrándolos en voluntariado y dando transparencia” (Ruiz, entrevista).          “El liderazgo del alcalde logró transmitir el mensaje: los consejos se involucraron en el campo, sumando a otros, incluso buscando y dando recursos para que sucedieran las cosas, lo cual me sorprendió, porque al inicio, creí que serían decorativos como muchos Consejos” (Gon, entrevista).</p>
Comunidad de las 14 colonias	Variada, al inicio baja y después del piloto en Santa Elena, alta.	<p>La intensidad de este actor fue baja al inicio por la desconfianza de la comunidad, sin embargo, conforme fueron validando que el apoyo era real y sin condiciones, más allá de los requisitos, y al ver resultados, la participación y dinamismo de la comunidad se transformó en alto y positivo.          “La falta de confianza es otro tipo de pobreza, pues generalmente esto se debía a que la ayuda estaba condicionada a votos. En la primera colonia, la falta de participación de la gente generó que se trabajará el rubro de vivienda a la mitad de su posibilidad, y en el eje de capacidades, se tuvieron que cancelar cursos, por la falta de gente. Esto se resolvió con <i>quick hits</i>, o intervenciones urbanas rápidas, que generaron confianza y claro, con la transformación de la primera colonia. El proyecto piloto de Santa Elena sirvió para que se vieran los resultados para el equipo y fuera</p>

<sup>26</sup> El grupo de los diez, en Monterrey, se refiere al grupo de industriales dueños de las diez empresas regiomontanas de mayor peso a nivel nacional e internacional.

		referencia de la comunidad sampretrina” (Moreno, entrevista).
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, la tabla permite observar que actores claves de Un Solo San Pedro mostraron momentos de baja intensidad en la implementación del programa. Sin embargo, los ajustes realizados por el equipo y el liderazgo del alcalde permitieron generar los incentivos de los que hablan Pressman y Wildavky, que transformaron la intensidad baja de algunos actores en intensidad alta, con el fin de minimizar las demoras y las afectaciones del programa.

### 3.3.4 Conclusión

La variable de intensidad alta de actores no estuvo presente en Un Solo San Pedro como una constante del programa. Sin embargo, se reconoce que se hicieron ajustes para cambiar intensidad baja en intensidad alta en los actores clave.

## 3.4 Presencia de un mediador o fixer<sup>27</sup>

### 3.4.1 Descripción

La presencia de un mediador fue propuesta por Eugene Bardach en su publicación *Los juegos de la implementación* (1977), considerada como una variable explicativa para el éxito de la implementación por Sabatier y Mazmanian (citado por Dussauge Laguna, 2016). El *fixer*, cuya traducción usada en español es propuesta por Luis F. Aguilar como mediador, reparador o ajustador (Aguilar, 2003), tiene la finalidad de apoyar para reparar los problemas de implementación, prevenir eventualidades y tener una respuesta eficaz con el fin de asegurar el éxito de política (Dussauge Laguna, 2016). El perfil de un “mediador” puede ser “un líder, un político, un funcionario con las capacidades y habilidades necesarias para negociar, persuadir, coordinar e incluso engañar si es necesario” (Hill &

<sup>27</sup> *Fixer* es un término anglosajón cuyo significado en español es “arreglador”, “componedor” (WordMagic, 17).

Huper, 2014), particularmente, cuando existen desviaciones de lo que debiera suceder en función de la planeación del programa.

#### 3.4.2 Operacionalización de la variable

- ¿Considera que había un mediador que ayudaba a reparar los problemas de implementación del programa? ¿Quién era? ¿Cómo lo hacía?
- ¿Hubo algún actor, además de los actores involucrados directamente que haya intervenido a favor del programa? ¿Algún legislador o alguna ONG?

#### 3.4.3 Hallazgos

Las entrevistas mostraron que la licenciada Cecilia Rodríguez, presidenta del DIF, fungió como mediadora en el programa:

Ceci era sin duda la mediadora, porque ella en la reunión semanal que tenía con el equipo, identificaba los problemas, los priorizaba, empujaba y los canalizaba (Moreno, entrevista).

Con Ceci se peleó estructura, incluso siendo diciembre del 2014 (considerando que el cierre de administración sería en octubre 2015), advirtió fuertemente que si no se daban manos en el equipo, sería prácticamente imposible llegar a las trece colonias restantes, como se tenía planeado. Y así, en febrero 2015 entraron al equipo diez arquitectos, cinco enlaces comunitarios y dos funcionarios que ya trabajan en la administración, pero fueron canalizados a Un Solo San Pedro también como enlaces (Gon, entrevista).

Ceci pudiera considerarse mediadora, porque ella supervisaba el programa y me comunicaba lo que veía importante (Ruiz, entrevista).

Se puede concluir que Cecilia Rodríguez fue un puente efectivo entre el equipo del programa Un Solo San Pedro, con el líder del proyecto, el alcalde, quien era su esposo. Su buena comunicación, complicidad con el proyecto y habilidades gerenciales lograron ser funcionales para el alcance de las metas. Cabe mencionar que fue hasta que el programa se estableció en el DIF, luego de estar en tres áreas diferentes, cuando se logró establecer esta dinámica.

#### 3.4.4 Conclusión

La variable presencia de un mediador o *fixer* en la implementación no estuvo presente de manera constante en Un Solo San Pedro. No obstante, a partir de

que se oficializa el cambio del programa al DIF, la licenciada Cecilia Rodríguez fungió como mediadora, y logra resolver problemas medulares, como la capacidad operativa del programa.

### **3.5 Normatividad de la política pública**

#### *3.5.1 Descripción*

Esta variable, propuesta por Sabatier y Mazmanian, consiste en la relevancia del cumplimiento de los objetivos normativos, los cuales deben definir o describir la política pública de manera acertada (Dussauge Laguna, 2016). Se busca que la ley o decreto que define la política pública describa, estructure y organice de forma coherente su proceso de implementación. El marco normativo responde a los siguientes cuestionamientos: ¿los objetivos normativos se han definido y jerarquizado con precisión?, ¿la teoría causal en la que se basa la política puede considerarse válida?, ¿los recursos financieros disponibles para la implementación son suficientes?, ¿las instituciones que colaborarán en la implementación se encuentran claramente integradas?, ¿la implementación de la política o programa se ha asignado a instituciones/funcionarios comprometidos con los objetivos normativos? (Sabatier & Mazmanian, citado en Aguilar, 2003).

#### *3.5.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Cuáles fueron los mecanismos que se emplearon para normativizar el programa Un Solo San Pedro?
- ¿El programa entró en la legislación de San Pedro?

#### *3.5.3 Hallazgos*

La evidencia demostró que el programa Un Solo San Pedro sí logro normativizarse. En ese sentido, aunque la consolidación de este proceso generó demoras, fue necesario hacerlo, pues después se acortaron los tiempos de la implementación, como la construcción de bases del programa, en las que se consideró:



...incluir por primera vez en el reglamento orgánico municipal del municipio de San Pedro la palabra 'pobreza' a través de una modificación que permitió que fuera atendida por la Dirección de Desarrollo Humano y Capital Social, que tampoco existía. En noviembre del 2012 y en febrero de 2013 se instala el Consejo Consultivo Un Solo San Pedro (Moreno, entrevista).

Para direccionar los recursos del programa, que fueron 400 mdp aproximadamente, se tuvieron que realizar reglas de operación de Un Solo San Pedro, que fueron firmadas en julio del 2013; estaba también incluido en el Plan Municipal de Desarrollo, además los Presupuestos de Ingresos y Egresos, para el ejercicio del recurso se pasaba por cabildo (Ruiz, entrevista).

En el tema de escrituración, también se tuvo que pasar por cabildo para incorporar las colonias al Plan de Desarrollo Urbano, ya que al hacer el Decreto el presidente Calderón, con el cambio de los márgenes del río Santa Catarina, en octubre del 2012, esos terrenos podían incorporarse a la Federación, y a través de Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) hacer esa regularización (Ruiz, entrevista).

El cabildo también autorizó, como una excepción, los permisos de construcción de las viviendas con acciones de mejora, sin autorizar las fusiones de terrenos para evitar la compra masiva de propiedades por privados, y permitiendo que se regularizaran las viviendas en el estado en el que se encontraban (Gon, entrevista).

#### *3.5.4 Conclusión*

La variable de normatividad de la política pública sí estuvo presente en el programa y permitió dar estabilidad y transparencia de la operación del mismo (ver Reglas de Operación, anexo 2).

### **3.6 Revaloración de los burócratas al nivel de calle**

#### *3.6.1 Descripción*

Esta variable es parte esencial del enfoque de implementación *bottom-up*. Cabe mencionar que este planteamiento inició con las aportaciones de Lipsky en la década de los setenta, quien es el autor más citado de la literatura sobre este concepto (Aguilar, 2003; Winter, 2003; Hill & Huper, 2014). En esta perspectiva se reivindica la acción de quienes implementan la política; es decir, de los burócratas. El enfoque reconoce y valora la acción de los empleados de base, quienes hacen realidad las políticas públicas en el día a día e interactúan directamente con los ciudadanos (Dussauge Laguna, 2016). En este caso el

burócrata ofrece directamente el servicio a la ciudadanía, así que la acción se basa en la interpretación y gran discrecionalidad (Aguilar, 2003). El empleado de base influye significativamente en el proceso de elaboración de políticas públicas de dos formas: "tomando decisiones que afectan a los ciudadanos con un alto nivel de autonomía y a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo" (Lipsky, 1996). Así se afirma que "los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los *polycymakers* en sus respectivas áreas de trabajo" (Weatierley & Lipsky, 1977).

Ante lo expuesto, los funcionarios de ventanilla, al actuar desde su criterio y experiencia, no sólo están implementando políticas públicas, sino que, según Lipsky, participan en un proceso de rediseño de las políticas (Dussauge Laguna, 2016; Winter, 2003). Por eso es importante "enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten", así como "poner de cabeza al estudio de la implementación de políticas públicas" y proponer una visión alternativa, la del "enfoque de la estructura de trabajo" en la que actúan los prestadores de los servicios públicos (Aguilar, 2003, pág. 90). Según Aguilar, los desarrollos no burocráticos de programas gubernamentales favorecen también la implementación (Aguilar, 2003, pág. 90).

### *3.6.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Cuál fue la aportación que tuvo el equipo de empleados que tendrían contacto directo con los beneficiarios? ¿Cómo era la valoración de su trabajo?
- ¿Participaron en la elaboración del programa funcionarios que tendrían contacto directo con los beneficiarios?
- ¿Se les pidió su opinión?

### 3.6.3 Hallazgos

La evidencia muestra que, ante la intención e idea del alcalde acerca del programa, el diseño, la estructura y la elaboración de Un Solo San Pedro fueron realizados por el equipo de la Dirección de Desarrollo Humano y Capital Social, la cual estaba recién formada e integrada por su directora, Jazmín Moreno, y sus coordinadoras, Agueda Gon y Gabriela Olvera, quienes también, sobre todo al inicio, tenían mucha presencia en campo. Es decir, se involucró a los funcionarios un escalafón medio en las actividades de planeación.

El planteamiento del programa se basaba en considerar elementos de éxito de Medellín para apoyar a las colonias más pobres del municipio, con la intención de regularizar predios, y favorecer que todas las personas tuvieran piso firme, techo de cemento, que no fuera de lámina, ni falta de drenaje sanitario originalmente, pero el diseño y estructura del programa se lo dimos nosotras [Jazmín, Agueda y Gabriela], con la coordinación del alcalde. Nosotros ayudamos a generar la base del programa como un traje a la medida de lo que se necesitaba en el municipio. Yo venía de estar trabajando en campo cinco-seis años en San Pedro, y con Agueda y Gaby, desde el campo, con los vecinos, se diseñó la estrategia por colonia. Aunque teníamos jerarquías de coordinación y dirección, no había nadie más en el área, nosotras éramos también las funcionarias públicas de campo (Moreno, entrevista).

Cuando se le preguntó al alcalde si los funcionarios de contacto directo con la ciudadanía habían colaborado en el diseño del programa, no dio soporte de su participación, argumentó que “más bien fueron los vecinos, quienes con la guía de los servidores hicieron la estrategia por colonia” (Ruiz, entrevista).

Se puede concluir que, en materia de diseño, se consideró relevante la participación de los funcionarios de segundo nivel (directores y coordinadores), lo cual no fue visible con los enlaces comunitarios. Coincide el peso que tuvo el equipo de segundo nivel al observar las reuniones periódicas que tuvo el alcalde directamente con ellos y el seguimiento de los pormenores por parte de la presidenta del DIF.

Posteriormente, con la integración en el 2015 de los diez arquitectos y los siete enlaces comunitarios, además del equipo de base que ya se tenía formado con expolicías, se consolidó el equipo de campo y se masificó el programa. En ese momento se buscó sensibilizar al equipo de campo acerca de lo que

significaba el programa, su relevancia en la administración y su rol como actores claves para permear el mensaje de la administración y para permitir que el cambio sucediera. Fue evidente el valor que se le dio al equipo en la implementación del programa. Al respecto, se les impartieron capacitaciones y se buscó que hubiera espacios en donde el alcalde reconociera su esfuerzo.

Al incluir al equipo nuevo, se hizo un día de inducción en donde se les imprimió la esencia del programa, sus fundamentos, y el sentido de urgencia con el que se tenía que actuar, así como la relevancia de trabajar en equipo, con transparencia y comunicando claramente el mensaje de la administración. En esa sesión, fue el alcalde y su esposa, y directamente hablaron de la importancia de su participación y la trascendencia del programa para la vida de las personas. Se motivaron mucho y se sintieron comprometidos, viendo que sus acciones eran importantes para el mismo Alcalde (Gon, entrevista).

En cada evento donde asistía el alcalde o autoridades yo buscaba que el equipo de campo responsable de la colonia fuera el que hablara y se visibilizará lo que hacía, eso apoyaba a que se apreciara su esfuerzo y a darles un rol en el juego” (Gon, entrevista).

Eran muy importantes los funcionarios de campo, porque eran ellos quienes generaban la confianza con las personas, además permitían que se mantuviera la imparcialidad del programa y que se cumpliera el perfil de los beneficiarios, en lo que poníamos mucho énfasis (Gon, entrevista).

Era importante lo que el equipo transmitía a la ciudadanía, porque hablaba de la administración (Moreno, entrevista).

Se observa que únicamente el perfil de la coordinadora de Dignificación de Vivienda, líder del equipo de campo, influyó en la revalorización del trabajo de este equipo, de los empleados de calle, y no como algo previsto desde el inicio, sino por lo aprendido durante la implementación; ya que el primer equipo de campo fue formado por seis expolicías que no pasaron las pruebas de confianza, y a quienes enviaron para hacer el trabajo de campo pero que no tenían el perfil y cometieron errores; lo cual evidenció la indudable necesidad de tener un equipo de campo más consolidado y con un perfil adecuado:

los expolis [sic] eran bien lindos, algunos estaban un poco frustrados porque ser policías en San Pedro genera honor en la comunidad, y al no pasar las pruebas, había descontento en algunos. Pero fueron ganándose la confianza poco a poco de las personas. Sin embargo, al hacer cuestiones más técnicas, había detalles, como en los levantamientos del CUIS, donde cometieron errores que batallamos en subsanar (Gon, entrevista).

### *3.6.4 Conclusión*

La variable de revalorización de empleados de calle no estuvo presente como una constante en el programa. Sin embargo, se observa que, ante el aprendizaje obtenido, hay un ajuste de la estrategia, en donde se intenciona incrementar el sentido de pertenencia del equipo de campo al proyecto.

## **3.7 Sistema de incentivos y sanciones**

### *3.7.1 Descripción*

El rendimiento o comportamiento de los trabajadores de base en ocasiones no es tan eficiente como se espera; si el sistema de incentivos y sanciones aprobado por los niveles superiores no es suficiente, se genera la aparición de comportamientos antagónicos o resistencia por parte de los trabajadores (Lipsky, 1996).

Para los supervisores o gerentes, la posibilidad de aplicar sanciones y premios es limitada debido al papel de los sindicatos u organizaciones colectivas. Los mecanismos de promoción se utilizaron para evitar injusticias entre los trabajadores; sin embargo, su aplicación genera que se eliminen los incentivos para actuaciones meritorias (Lipsky, 1996). En cuestión de sanciones o despidos, se evitan por los largos periodos que existen en la reposición de la vacante, o peor aún, siguen manteniendo en el puesto a aquel que se le imputó incompetencia (Lipsky, 1996).

Lipsky señala la importancia de reconocer la reciprocidad y la mutua dependencia entre los gerentes y los burócratas del último eslabón. Lo anterior debe estar presente en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Se sugiere un análisis con el fin de comprender las condiciones de trabajo, las prioridades de los empleados de base y de los límites que se pueden poner a estos puestos de trabajo mediante una nueva combinación de sanciones e incentivos convencionales. El desafío será cómo conseguir que las necesidades de los trabajadores de gratificaciones personales, materiales o psicológicas sean compatibles con las necesidades de la organización (Lipsky, 1996).

### 3.7.2 Operacionalización de la variable

- ¿Cuál era el esquema de incentivos y sanciones usado con los empleados de base para mejorar su desempeño?
- ¿Había alguna forma de premiar o castigar a los funcionarios que estarían involucrados en la operación del programa?

### 3.7.3 Hallazgos

No hay evidencia de un sistema de incentivos y sanciones establecidos. Se advierte que el sistema de incentivos tenía fuertes componentes emocionales, en donde el involucramiento con la comunidad amalgamó el compromiso y la trascendencia moral del equipo en el programa.

El incentivo fundamental era cumplir de la manera más profesional con las metas que se tenían [...] tanto Jazmín, Agueda y Delfino tuvieron un involucramiento y contacto con la comunidad, que hizo que esa riqueza humana terminara de hacer entender que todo vale la pena, y que era un motivo de orgullo ser parte de proyecto (Ruiz, entrevista).

Entendimos que era el programa principal de la administración, y que estamos respaldados [...] el liderazgo de Ugo fue muy cercano, sentíamos que nuestro trabajo era importante (Gon, entrevista).

Formalmente no había un esquema, lo que se usó fueron las mediciones de indicadores de todos los programas municipales, en los cuales se establecían metas específicas de cada rubro y en base a eso se iba señalando el nivel de cumplimiento. El principal incentivo era el agradecimiento de la gente beneficiada, los eventos de inauguración, el reconocimiento a su esfuerzo (Rodríguez, entrevista).

Se sentían realizados con el trabajo de Un Solo San Pedro, iniciábamos a las ocho todos los días, y el equipo, sin que nadie les dijera, salía tarde, su satisfacción era mucha [...] yo les preguntaba directamente a todos como iban, y en los cortes de listón aparecían conmigo, si en las “malas” estaban, también merecían tener un lugar en las “buenas” (Ruiz, entrevista).

El liderazgo fue la clave. Se necesita el líder que empuje, motive y respalde, que esté convencido, que aporte recurso municipal al tema, que asigne personas con perfil adecuado y que presione para que suceda, es decir, que un equipo con perfil y comprometido, hace que fácilmente se trabaje de ocho a. m. a once p. m. (Moreno, entrevista).

En materia de incentivos económicos no se observaron estímulos económicos ni gratificaciones de recuperación de tiempo extra, aunque se evidencia que hubo ajustes salariales, no se relacionan con el desempeño: “Se hicieron algunos ajustes de sueldos para que fueran más dignos, y algunas plazas se hicieron temporales” (Moreno, entrevista).

En el esquema de sanciones se advierte que, por parte de la coordinadora del equipo de campo había retroalimentación y llamadas de atención constantes cuando había alguna acción incorrecta; de parte del alcalde, hubo determinación para hacer ajustes de posiciones y despidos si no tenían el desempeño y metas adecuadas: “Son sólo tres años, yo fui práctico, si alguien estaba distraído y no daba el cien por ciento, lo mandaba a su casa. Hice varios ajustes en el proyecto” (Ruiz, entrevistas).

Por tal razón, aunque no estaba establecido un sistema de incentivos y sanciones formal, se observa que el componente motivacional y emocional fue el principal mecanismo de incentivo en el programa, así como el reconocimiento público.

#### *3.7.4 Conclusión*

Esta variable no estuvo presente en el programa Un Solo San Pedro de manera constante y formal; sin embargo, se observan acciones que se hicieron para motivar al equipo, con un carácter emocional, incrementando el sentido de pertenencia del equipo y reconocimiento de su trabajo.

### **3.8 Endogeneidad de la acción pública municipal**

#### *3.8.1 Descripción*

La variable fue expuesta por Enrique Cabrero en su obra *Acción pública para el desarrollo local* (2006), donde desarrolla la idea de que no basta un proceso de descentralización de funciones y recursos en los gobiernos locales para propiciar su desarrollo, sino que es necesario un punto de encuentro entre los intereses del gobierno, empresarios y movimientos ciudadanos, lo cual es de difícil y lenta construcción. La forma en la que se entretajan los procesos en el tiempo

transforma una acción pública trascendentemente; un reto para la maduración de las instituciones es la acción estratégica de los actores y el compromiso (Cabrero Mendoza, 2006).

El punto de encuentro se llama acción pública, integra dos componentes de la acción colectiva, la acción gubernamental y la acción de los grupos sociales, y es, en palabras del autor, un mecanismo para la intensidad del desarrollo local de los municipios urbanos mexicanos. La capacidad de los actores e instituciones gubernamentales y sociales para hacer converger sus esfuerzos en un momento determinado es el combustible esencial para echar a andar un motor endógeno y sostenido de desarrollo económico y social, que descarta a la riqueza acumulada en los espacios urbanos, la estructura del poder político y la tradición de capital social como factores decisivos; reconoce que influyen, mas no que son determinantes, como “los arreglos institucionales y las regulaciones cruzadas que construyen los actores diversos a través del tiempo y las coyunturas” (Cabrero Mendoza, 2006).

La función del gobierno en la construcción de la acción pública no se determina por un actor en particular, sino que más bien se construye colectivamente, es decir, da cuenta de un “Estado-socio no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos” (Duran, 1999), el nuevo papel estatal es la “institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (Duran, 1999).

Cabrero señala además que “el estudio de la acción pública, el análisis de políticas específicas, de redes de política particulares, de aprendizajes de política y de cambios y evolución en dicha acción pública en el espacio local, serán emprendidos a través de la dinámica del desarrollo local” (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 37).

El estudio de la acción pública en el espacio local permite entender los retos del desarrollo, definiendo que es mucho más rico un desarrollo local con características endógenamente construidas que exógenamente impuestas. Es posible una autonomía relativa de lo local respecto a lo nacional en función del



desarrollo, capaz de promover la acción pública en los municipios, a lo que se nombra "modelo endógeno de acción pública" (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 55). Lo anterior retoma el concepto de acción pública europeo de Thoenig (1999), en donde se afirma que "el desarrollo local que tiene éxito en el mediano plazo es por naturaleza un desarrollo con un motor endógeno",<sup>28</sup> que es también, en el nuevo análisis de desarrollo, un resultado no sólo de factores macroeconómicos, sino del comportamiento de instituciones.<sup>29</sup> Asimismo, siguiendo a Thoenig (1999), una acción pública endógena puede ser un motor de doble impulso, ya que los insta como una condición necesaria para impulsar proyectos de desarrollo local, incluso para aprovechar mejor los programas de apoyo regionales, nacionales e internacionales (Cabrero Mendoza, 2006).

La acción pública local considera importante incluir dentro del análisis el nivel de cooperación y confianza entre los actores, que es indispensable para "entender la cualidad endógena de la acción pública como la dinámica misma de articulación de actores y constitución de redes locales" (2006, pág. 38), conocido como capital social, cuya definición es "una cualidad de una comunidad en la que se genera un escenario de confianza y normas compartidas, lo cual promueve una propensión a la asociación horizontal y a la cooperación" (Putnam, 1993). Para este autor:

existe una conexión entre el grado de capital social acumulado dentro de una región y el nivel de desarrollo económico [...] desde esta perspectiva las comunidades no forjan redes de compromiso cívico con su prosperidad; al contrario, las comunidades se vuelven prósperas porque son cívicas, es decir, se trata de situar el capital social como una condición previa para el desarrollo (Putnam, 1993).

En este modelo de endogeneidad de la acción pública local (Cabrero Mendoza, 2006), se considera relevante incluir el concepto de la perspectiva de análisis de

---

<sup>28</sup> Enrique Cabrero (2006) señala que han sido claves, respecto a los estudios de relevancia de las instituciones en el desarrollo, los trabajos de D. North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, Nueva York, 1981, y O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, Nueva York, 1985.

<sup>29</sup> Así, también retoma a Porter (1990) y Krugman (1991), quienes definen como variables fundamentales del desarrollo el análisis de los actores locales, sus racionalidades, sus restricciones y sus recursos, así como la evolución y cambio de los mecanismos de regulación local.

procesos de aprendizaje y cambio de las políticas públicas, ya que la realidad de los municipios urbanos se caracteriza por un alto dinamismo, innovaciones frecuentes y cambios sistemáticos en la hechura de las políticas. Para ello se retoman los conceptos de May (citado por Cabrero Mendoza, 2006), referentes a los tipos de aprendizajes en los reacomodos y cambios del proceso de política pública. Cabe mencionar, que para May no hay lógica sobre la fuerza inductora de la necesidad de aprendizaje y el cambio, ya sea endógena y exógena; sin embargo, considera que las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación.

1. Aprendizaje instrumental: reconocimiento de las limitaciones en los actuales instrumentos para la implementación de políticas y la necesidad de búsqueda o diseño de instrumentos alternativos.

2. Aprendizaje social: cambio o ajuste en el proceso social de construcción de la política pública, se afectan así las hipótesis iniciales sobre el objetivo, los grupos participantes o la orientación de la política, por tanto, también la red de política pública y las concepciones que los grupos y coaliciones tenían sobre la misma; frecuentemente se quieren reconstruir los consensos y arreglos iniciales.

3. Aprendizaje político: cambios o ajustes de estrategias de acción por parte de las coaliciones dominantes o promotoras en un ámbito de acción política; se modifican las estrategias iniciales, ya sea defensivamente (retiro) o de manera ofensiva (ampliación de apoyos colaterales) (May, citado por Cabrero Mendoza, 2006).

Cabrero concluye que es necesario considerar tres aspectos de las ciudades latinoamericanas: “la característica de la transformación intensa que se vive en los países latinoamericanos, particularmente las mexicanas, la incertidumbre que esto genera en cualquier acción individual y colectiva y la inestabilidad institucional que contribuye a generar un contexto turbulento y de movilidad permanente” (Cabrero Mendoza, 2006). Por ello, ante el debilitamiento del Estado nacional por los procesos de modernización económica, la importancia de lo local es vital, ya que representa el espacio con mayor gobernabilidad, y las ciudades se vuelven “actores cruciales en la armonización

del desarrollo y del manejo de sus paradojas y contradicciones [...] siendo el eje de transformación de la acción pública” (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 81).

En las ciudades latinoamericanas los factores exógenos se imponen de forma negativa y se convierten en restricciones o limitantes, y constituyen una amenaza a la capacidad del orden y la estabilidad de la acción pública. En este escenario, se plantea la construcción de un motor endógeno como armonizador de la modernidad económica con las potencialidades locales, igualmente, para mitigar los efectos negativos del crecimiento económicamente impuesto “desde afuera” (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 79). De hecho, Cabrero lo plantea como “la salida posible al crecimiento proceso de desintegración social y de ingobernabilidad que viven los espacios urbanos” (2006, pág. 79).

### *3.8.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Cómo surgió la idea de Un Solo San Pedro? ¿De quién fue la idea?
- ¿Es réplica de algún otro programa?

### *3.8.3 Hallazgos*

Se identificó que el programa surgió dentro del municipio de San Pedro Garza García, a partir de una idea e iniciativa del alcalde Ugo Ruiz. Por su historia de vida, Ugo Ruiz era sensible a la pobreza que azotaba al país, tenía preparación académica en políticas públicas, y al conocer las cifras de pobreza del municipio y el caso Medellín, se fortaleció su decisión de hacer que el programa principal de su administración abordara el tema de la pobreza en la entidad.

Yo fui misionero Lasallista y muchas veces fuimos en la escuela a la sierra de Durango. Creo que esas situaciones indignan y siembran en uno la inquietud de hacer algo más [...] cuando fui alcalde electo y conocí las cifras de pobreza del municipio, en donde había novecientas casas sin escrituras, con cuatro mil personas aproximadamente viviendo de manera irregular, trescientas ochenta personas en pobreza extrema, entre cuarenta y sesenta casas sin drenajes sanitarios, entre otros aspectos, parecía más indignante que en el municipio más rico, o de los más ricos de América Latina y con más alto nivel educativo, siguiera habiendo pobreza. No lo podíamos permitir, las cifras nos alentaron a pensar que era posible, y que, de lograr un modelo de combate a la pobreza urbana, podíamos llevarlo a más lugares. Normalmente las ciudades están rodeadas por cinturones de pobreza, y en San Pedro es al revés, las zonas pobres estaban

rodeadas de prosperidad, que generaba círculos de intolerancia y odio (Ruiz, entrevista).

Nosotros íbamos al inicio por erradicar las viviendas irregulares del municipio, los pisos de tierra, los techos de lámina y las viviendas sin drenaje sanitario, pero en el diseño, el programa se fortaleció, e incluso el consejero, Fernando Maíz (finado), pidió que incluyéramos el eje de regeneración urbana y transformáramos las colonias también, y así lo hicimos, considerando también el desarrollo de capacidades (Ruiz, entrevista).

La idea era del alcalde, tuvo la inquietud al ver los recientes datos que le mostramos del INEGI 2010. Vio que la población era poca y focalizada y que era una meta alcanzable (Moreno, entrevista).

Cuando la sociedad se organiza, los cambios suceden (...). Si la sociedad con el mayor poder adquisitivo y educación no se organiza, no hay esperanza (Ruiz, entrevista).

Además, se validó que el programa no era réplica de ningún otro programa federal o estatal, sino que había sido creado “como un traje a la medida, era lo que buscábamos, que se adaptara a lo que el municipio necesitaba y lo que cada colonia necesitara (Moreno, entrevista).

Cabe mencionar que al contrastar la teoría con el programa, se evidencia que Un Solo San Pedro fue un punto de encuentro de la acción colectiva; es decir, la acción pública, como lo dice Cabrero, que unió la acción gubernamental y la acción de los grupos sociales como el mecanismo del desarrollo local de los municipios urbanos mexicanos, como, en palabras del autor, serían “los arreglos institucionales y las regulaciones cruzadas que construyen los actores diversos a través del tiempo y las coyunturas” (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 14).

#### *3.8.4 Conclusión*

La variable de endogenidad de la acción pública municipal sí estuvo presente en el programa Un Solo San Pedro.

### **3.9 Continuidad en la gestión pública**

#### *3.9.1 Descripción*

Variable presentada por Cabrero, la cual señala como un factor importante para un buen desempeño gubernamental, que refleja la continuidad en los proyectos estratégicos de las administraciones, a los sistemas de gestión, así como una

menor rotación de funcionarios (Cabrero Mendoza, 2006). Esto no significa tener aversiones al cambio, sino más bien lograr institucionalizar las innovaciones, para que sigan transformado y evolucionando, y que no queden como meros accidentes de políticas. También es importante la continuidad, ya que facilita las conexiones y confianza entre los actores no gubernamentales. Además, se observa que “la capacidad innovadora, dentro de un proyecto que permanece, pareciera ser un elemento crucial que facilita la cohesión interna de la configuración gubernamental y que tiene efectos importantes para movilizar a la configuración no gubernamental” (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 444). Incluso se considera que la innovación puede acelerar la evolución y promoción de puntos de encuentro con estructuras gubernamentales y no gubernamentales que detonan mayor intensidad en la acción pública. Asimismo, en palabras de Cabrero, la innovación, interrumpida periodo tras periodo, resulta perjudicial, ya que no se mejora el desempeño gubernamental ni se logra cohesión interna, tampoco se establecen conexiones con la configuración no gubernamental, ni se avanza en una acción pública de mayor intensidad (2006, pág. 445).

### *3.9.2 Operacionalización de la variable*

- El programa trascendió de la administración 2012-2015 a la administración 2015-2018, ¿cuáles fueron las razones que influyeron para su continuidad?

### *3.9.3 Hallazgos*

El programa logró institucionalizarse en la administración pública de San Pedro, como hace referencia la teoría; además, logró estabilizarse al mantener al personal, tanto a la secretaria y directora, como a varios coordinadores y enlaces comunitarios a pesar del cambio de administración. Otro punto a destacar es que la continuidad del programa, como lo señala la teoría de Cabrero, permitió equilibrar la confianza con los actores no gubernamentales, como el consejo (llamado ahora “Madrinas”), en el cual quedó al frente la señora Alejandra

Hinojosa, quien ya había estado en el consejo de Un Solo San Pedro y ha logrado sumar a más ciudadanos al programa.

Principalmente la aceptación de la comunidad del programa, ya que se trató que fuera un programa que involucrara a muchos sectores de la población y no sólo al alcalde en turno; los resultados fueron de gran impacto y la comunidad hizo al programa suyo, ya que no sólo abarcaba el entorno, sino que también involucraba el desarrollo de las capacidades de las personas (Rodríguez, entrevista).

La gente lo pedía, yo les decía, olvidense del nombre del programa o si seguirán las personas, pregúntense como se hará para mejorar lo que se hizo [...] creo que tanto Jazmín Moreno como Alejandra Hinojosa han sido puentes que entendieron cómo era el programa y lo sabrán guiar hacia donde iba (Ruiz, entrevista).

Al día de hoy (2017), el programa Madrinas tiene a cuarenta mujeres de alto nivel socioeconómico que tienen colonias a su cargo, y que muchas de ellas pasan dos o tres horas diarias, empujando los temas, hablando con los vecinos, dando atención personalizada, canalizando inquietudes a través del portal, teniendo reuniones mensuales con el alcalde, en donde le informan de las actividades que hacen y que además, han involucrado a sus esposos e hijos en las actividades (Zorrilla, entrevista).

Está probado que funciona, existe la voluntad política de generar cambio, hubo pugnas para que continuara por el golpeteo político; sin embargo, sus resultados racionalizaron la decisión, el consejo de Un Solo San Pedro solicitó su continuación, y la comunidad en campo lo pidió, a pesar de que algunos aprovecharon esa época para hablar mal del programa, para recibir más apoyo, pero siempre con apego a las reglas de operación y del expediente que se tiene por vivienda se logró tener la información completa para desmentir (Moreno, entrevista).

En síntesis, a pesar de los ajustes que pudo tener el programa, hubo continuidad a pesar del cambio de administración; es decir, se institucionalizó, inclusive hubo continuidad en la gestión al permanecer parte del personal a cargo y miembros del consejo.

#### *3.9.4 Conclusión*

La variable de continuidad en la gestión pública sí estuvo presente en el programa.

### 3.10 Participación ciudadana

#### 3.10.1 Descripción

Esta variable es abordada por varios autores y considerada inherente y esperada desde el concepto de política pública municipal que propone Sánchez Bernal, quien la define como “un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos llevados a cabo por autoridades locales con participación ciudadana, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática en el espacio territorial donde se realizan las interacciones cara a cara” (Sánchez Bernal *et al.*, 2015). Incluso, los gobiernos locales se vuelven importantes porque son el ámbito público más cercano a la población (Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010). Es decir, se convierten en actores indispensables para “recuperar y promover la participación ciudadana, proveer servicios públicos y sociales, y fortalecer la gobernabilidad” (Ziccardi, 1995; Guillén, 1996; Brugué y Gomà, 1998; Finot, 2002; Montecinos, 2005 citados en Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010). Detonar la participación ciudadana también mejora su desempeño, considerando que en el contexto globalizador “los gobiernos locales juegan roles estratégicos en las políticas públicas, influyendo en los estilos de gobierno para alentar esquemas de intervención más cooperativos y relacionales, con el propósito de llevarlos a una mejor actuación” (Brugué y Gomà, citado en Sánchez-Bernal & García-Bátiz, 2010).

Asimismo, es un componente importante dentro de la acción pública detonada endógenamente para el desarrollo local (Cabrero Mendoza, 2006), en donde la participación ciudadana se ve reflejada en estilos de gobiernos innovadores, que son abiertos y que generan esquemas de gestión territorial horizontales, no sólo con jerarquía vertical. Se ha visto reflejado este involucramiento de los ciudadanos en Latinoamérica de manera creciente a través de “instrumentos de rendición de cuentas inéditos en la acción pública local, tales como el referéndum, el plebiscito o la simple consulta sistemática de decisiones a la población sobre políticas públicas diversas” (Cabrero Mendoza, 2006). Es decir, “mecanismos de interacción horizontal entre actores

gubernamentales y no gubernamentales (coaliciones, grupos de interés, coaliciones promotoras y movimientos de protesta, entre otros) que no existían de una forma tan visible en la tradición latinoamericana” (Cabrero Mendoza, 2006).

Luis F. Aguilar señala que detonar la participación ciudadana en la política social es positivo, y sugiere que en la implementación se promueva el involucramiento de la ciudadanía en la atención de sus problemas, así como la delegación de la prestación de determinados servicios públicos a las comunidades (Aguilar, 2003).

### *3.10.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Cómo fue el involucramiento de la ciudadanía en el programa?
- ¿En cuál de las fases de la política pública se involucraron?

### *3.10.3 Hallazgos*

La participación ciudadana fue activa en el programa, vista desde diferentes formas: la primera, consideró dentro de su normativa a un Consejo Ciudadano formado por treinta ciudadanos sampetrinos, a quienes les otorgaron facultades, incluso de administración de recursos, y actuaron de manera cercana al programa.

Por otra parte, se encontró una red extensa de voluntarios que permitieron la expansión del eje de Desarrollo de Capacidades, que contó con más de 750 personas para actividades directas en la comunidad, así como una red que incluía siete instituciones académicas, ocho instituciones públicas, dos cámaras, dieciséis ONG, más de cien empresas del sector privado y más de 2 500 inversionistas sociales (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, pág. 64).

El diseño de la transformación por colonia se hizo a través de diversos mecanismos de participación comunitaria, también de la reglamentación del uso de los espacios comunes y las actividades de voluntariado de las 14 colonias como un mecanismo de corresponsabilidad. Finalmente, en el rubro de



dignificación de vivienda, cada familia participó activamente, ya que se hizo a través de autoconstrucción.

La participación ciudadana se dio en todas las fases del programa, en el diseño, por ejemplo, en los talleres por colonia, mapas parlantes, en la implementación con la aplicación de la mano de obra, que generó que entre todos se ayudaran, y que cuando el vecino me ayuda a construir mi casa, se construye también un lazo en la comunidad, pudiéramos decir que cruzamos el distanciamiento [...] además de la recaudación que fueron 44 millones de pesos por donativos y actividades, más todo el voluntariado (Ruiz, entrevista).

Participaron activamente en todas las etapas, hay un caso, el de Canteras, el cual se encuentra en un cerro de la colonia, sin acceso, más que por unas escalinatas larguísimas, y cuando llegamos a hacer las mejoras al hogar, cada vez que les llevábamos material, entre una mano cadena de todos los vecinos, lograron subir doce toneladas de material, block, arena, cemento varilla en una escalinata de 377 escalones [...] fueron procesos que unieron a las colonias y transformaron la dinámica social (Moreno, entrevista).

#### *3.10.4 Conclusión*

La variable de participación ciudadana sí estuvo presente en el programa Un Solo San Pedro.

### **Análisis de variables que inciden en el fracaso del programa Un Solo San Pedro**

A continuación se muestran las variables que inciden en el fracaso de la implementación del programa identificadas en el capítulo 1; se contrastarán con los hallazgos del programa Un Solo San Pedro en el capítulo 2 y las entrevistas, con el fin de determinar su presencia. Aunque con base en el presente trabajo, es de mayor interés el análisis de las variables que inciden en el éxito de las políticas, se considera que el análisis de las variables que inciden en el fracaso de las políticas públicas, identificadas en la teoría y contrastadas en el programa Un Solo San Pedro, complementa y robustece de una forma objetiva la observación de los hallazgos y las conclusiones.

### **3.11 Complejidad de la acción conjunta por multiplicidad de actores**

#### *3.11.1 Descripción*

Esta variable es señalada por Pressman y Wildavsky (1998). En el desarrollo de un programa interactúan diferentes actores, lo cual genera demoras y dificultades que en muchas ocasiones obstaculizan el camino a la meta. Esto es “la complejidad de la acción conjunta” debido a la “multiplicidad de actores” que intervienen en el desarrollo de la política, los cuales tienen distintas perspectivas, intereses, sentido de urgencia o relevancia que le atribuyen a la política.

Los autores señalan que no depende solamente de la voluntad o acciones de un solo actor gubernamental, sino precisamente de la cooperación, la colaboración y la coordinación de esfuerzos, recursos, intereses y estrategias de todos los involucrados (Pressman & Wildavsky, 1998). En este aspecto, la demora juega un papel muy importante, como se ha observado en la variable de pocos puntos de decisión e intensidad de los actores, ya que también la demora del programa está en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones. Incluso, los recursos están en función de la intensidad de la preferencia (Aguilar Villanueva, 1993).

Lo anterior puede plasmarse por medio de un análisis sobre la relación de participantes del programa y las diferentes perspectivas que ello tiene. Cabe destacar que cuando las perspectivas difieren, también lo hace la valoración del éxito. Los autores proponen para el análisis de la multiplicidad de actores la siguiente base:

Participante	Relación del programa	Perspectivas y objetivos principales	Sentido de urgencia
Participante A			

Así, aun estando los actores de acuerdo con el “fin” del programa, en los “medios”, o las acciones inmediatas, puede haber disputas. Aunque parezca que están de acuerdo con los fines esenciales de una propuesta, pueden oponerse a

los medios para realizarla. Los factores que complican los procesos de implementación son (Pressman & Wildavsky, 1998):

1. Incompatibilidad directa con otros compromisos: los participantes pueden estar de acuerdo con los méritos de una propuesta, pero descubrir que es incompatible con otras metas de la organización.
2. No hay ninguna incompatibilidad directa pero sí una preferencia por otros programas.
3. Compromisos simultáneos con otros proyectos. Los participantes pueden estar de acuerdo con una propuesta y no establecer compromisos contradictorios o mostrar preferencia por otros programas, pero pueden tener otros proyectos de su incumbencia que exijan tiempo y atención
4. Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto. Durante la implementación de un programa puede recurrirse a otras personas u organizaciones que tengan experiencia y autoridad jurisdiccional, pero que no vean la urgencia del programa general.
5. Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización. Los participantes que convienen en las metas de un programa pueden, sin embargo, discrepar en lo que respecta a las personas o las unidades organizacionales que deben dirigir los programas.
6. Diferencias legales y de procedimiento.
7. Acuerdo junto con falta de poder. Algunos participantes pueden convenir entusiásticamente con una propuesta, pero tal vez carezcan de recursos suficientes para apoyarla.

### *3.11.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Quiénes eran los actores involucrados en el programa?
- ¿Cuántos eran?
- ¿Cuáles fueron los retos más importantes en la implementación y cómo se resolvieron?
- ¿Cuáles fueron las demoras más significativas en la implementación?, ¿por qué? Describa la situación.

### 3.11.3 Hallazgos

Se encontró que hubo un número importante de actores en el programa, lo que valida que en el programa se presentó la “multiplicidad de actores”. A continuación se muestran los principales (Ruiz, entrevista; Gon, entrevista):

1. Alcalde
2. Equipo Un Solo San Pedro
3. Todas las secretarías del municipio
4. Cabildo
5. Consejo Ciudadano
6. Comunidad de las catorce colonias
7. Comunidad sampetrina
8. Universidades
7. Hábitat para la Humanidad A. C.
8. Promoción de Paz
9. Corett
10. Conagua
11. Sofía Freich
12. Proveedores de material
13. Constructores
14. Doctor Luis Portales
15. Ciudadanos donadores
16. Red de voluntarios
17. El grupo de los diez<sup>30</sup>

Sin embargo, a pesar de confirmar la presencia de la multiplicidad de actores en el programa, para comprobar si influyó en el fracaso o afectación negativa (como lo sugieren Pressman y Wildavsky al afirmar que la multiplicidad de actores puede detonar complejidad en la acción conjunta, ya que “entre más actores intervengan, más compleja será la acción conjunta y más probable será que la

---

<sup>30</sup> El Grupo de los 10, en Monterrey, se refiere al grupo de industriales, dueños de las diez empresas regiomontanas de mayor peso, a nivel nacional e internacional.

implementación de las políticas se retrase o se desvíe de los propósitos originales” [Dussauge Laguna, 2016, pág. 12]), es necesario contrastar los hallazgos con la variable 3.2 (Pocos puntos de decisión) y la 3.3 (Intensidad de actores), así como con las demoras principales del programa, para determinar su posible afectación, retomando los principios de la teoría de Pressman y Wildavksy, que afirma que la demora del programa está en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones. Incluso los recursos están en función de la intensidad de la preferencia (Aguilar Villanueva, 1993).

En la variable 3.2 se observó que el programa tuvo pocos puntos de decisión, que recaían principalmente en el alcalde. A pesar de que el programa buscaba la horizontalidad de las decisiones, cuando algo tenía una demora significativa, desde una estructura vertical el alcalde intervenía directamente para agilizar los procesos. De igual forma, en la variable 3.3 se refleja que los actores claves que tuvieron intensidad baja o preferencia negativa lograron cambiar a intensidad alta y preferencia positiva en un punto del programa. La síntesis de la variable 3.3 se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 9. Clasificación de actores clave Un Solo San Pedro, según intensidad (síntesis)**

<b>Actor</b>	<b>Tipo de intensidad</b>
Alcalde Ugo Ruiz	Alta
Equipo del programa Un Solo San Pedro	<i>Líderes:</i> variada, al inicio baja; después reacomodar el programa en diferentes instancias, asignado al DIF, alta. <i>Equipo operativo:</i> a partir de la directora, alto.
Todas las secretarías de la administración al ser un programa transversal	Variada, al inicio baja y después del piloto en Santa Elena, alta.
Consejo Ciudadano	Alta
Comunidad de las colonias	Variada, al inicio baja y después del piloto de Santa Elena, alta.

Fuente: elaboración propia

Respecto a las demoras principales del programa encontradas como hallazgos con los entrevistados, se relacionaron con el proceso para generar confianza y

apego del programa, tanto con la comunidad de las catorce colonias como con la comunidad sampetrina en general; la credibilidad y colaboración de las dependencias al interior de la administración y la estabilización del programa por parte del equipo operador del programa, considerando la gestión de los recursos necesarios para su implementación. Esto se observa a través de lo siguiente:

Creo que una de las demoras más importantes fue la implementación de Santa Elena, que era el piloto, ocasionado en parte por la incredulidad de los vecinos (Moreno, entrevista).

Las demoras importantes fueron la elaboración de las reglas de operación del programa, para cuadrar aspectos legales que evitara una observación de la Auditoría Superior del Estado, porque eso dañaría el programa, el estimar y gestionar los recursos necesarios para el eje de regeneración urbana que no había sido considerado al inicio, pero fue solicitado por el Consejo del programa, la resistencia de la comunidad, los procesos de escrituración, porque era mucho cabildeo con secretarías y también con la comunidad para que se pusieran de acuerdo de a nombre de quien saldrían los papeles, el acomodo como equipo que éramos, entender nuestras capacidades y al ritmo que teníamos que ir, el estabilizar el programa, que prácticamente logramos hacerlo cuando se terminó Un Solo San Pedro, los recursos humanos que necesitábamos, y el tener los insumos necesarios en recursos económicos y en especie para la implementación, incluyendo la administración de cada donativo recibido, sobre todo el material de vivienda en especie que requería un tratamiento especial cada uno, los retrasos con Hábitat para la Humanidad A. C., como administradores de la construcción, que nos hizo entender que no podíamos delegar la supervisión de obra y se tuvo que cabildear más equipo de campo (Gon, entrevista).

Pudiéramos decir que las demoras principales fueron que la comunidad de las catorce colonias creyera en el programa para que hicieran su parte, que la sociedad sampetrina lo conociera para que se sumara como voluntarios y apoyando con recursos económicos, y que las autoridades federales, estatales y municipales lográramos coordinarnos (Ruiz, entrevista).

Primero, el establecimiento del manual operativo, la inscripción de los primeros participantes y la obtención de los recursos. En la parte de dignificación de vivienda, la demora de la gente en su aportación de mano de obra y la entrega de materiales. En regeneración de los espacios públicos, los procesos de licitación y ejecución de la obra (Rodríguez, entrevista).

Con base en lo anterior, se relacionan las demoras con los actores claves para su análisis.

**Tabla 10. Demoras por actores clave**

<b>Actor</b>	<b>Tipo de intensidad</b>	<b>Demoras</b>
Alcalde Ugo Ruiz	Alta	Posicionar el proyecto al interior de la administración pública y con los actores claves. Gestión de recursos.
Equipo del programa Un Solo San Pedro	Líderes: variada, al inicio baja; después reacomodar el programa en diferentes instancias, asignado al DIF, alta. Equipo operativo: a partir de la directora, alto.	Reglas de Operación, Escrituración, Habilitación de procesos eficientes de construcción, Administración y entrega de materiales, Estabilización del programa, Implementación en Santa Elena.
Todas las secretarías de la administración al ser un programa transversal	Variada, al inicio baja, y después del piloto de Santa Elena, alta.	Licitaciones, Ejecución de obras, Coordinación con dependencias Federales.
Consejo Ciudadano	Alta	Gestión de recursos, Socialización del programa con comunidad sampetrina.
Comunidad de las catorce colonias	Variada, al inicio baja y después del piloto de Santa Elena, alta.	Credibilidad, Demora en su mano de obra y en hacer corresponsabilidades.

Fuente: elaboración propia

Si se observa, las demoras ocurrieron al inicio del programa y lograron neutralizarse con alguna acción emprendida. No se advierten actores que recurrentemente limitaran la implementación o bloquearan acciones. Se podría considerar que las demoras generaron aprendizajes en los hacedores de la política pública que, al hacer los cambios necesarios, permitieron estabilizar la implementación, como refieren las entrevistas. Los *aprendizajes* son conceptos de May (citado por Cabrero Mendoza, 2006) que se refieren a los tipos de aprendizajes en los reacomodos y cambios del proceso de política pública. Se

considera que las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación.<sup>31</sup>

Se considera que la multiplicidad de actores, una vez que se logró pasar el piloto del programa, facilitó la implementación e hizo que más actores se sumaran al proyecto. A través de ese caso de éxito en Santa Elena, funcionarios del municipio, habitantes de las otras colonias, donantes y más actores se iban convenciendo y sumando de una manera más proactiva.

La multiplicidad de actores coincide con la teoría de quienes refutan la propuesta de Pressman y Wildavsky (Bowen, 1982; Winter, 2003a; O'Toole, 2003), donde refieren que a pesar de que la intervención de un amplio número de actores puede ocasionar retrasos y desvíos en la implementación de políticas; también es posible que la intervención de numerosos actores en los puntos de decisión llegue a facilitar el desarrollo de la implementación:

...si un actor con credibilidad/legitimidad decide apoyar un cierto punto de decisión, o decide compactar para su aprobación varios puntos de decisión en un momento determinado, entonces será muy posible que otros actores se sumen en cascada a su decisión o propuestas. El resultado será, por lo tanto, un proceso de implementación más rápido, legítimo y eficaz (Dussauge Laguna, 2016, pág. 12).

#### *3.11.4 Conclusión*

La variable sí estuvo presente, pero ante los hallazgos, su incidencia se relaciona con el éxito del programa.

### **3.12 Proceso político de los actores involucrados**

#### *3.12.1 Descripción*

Esta variable se explica en el texto *Los juegos de la implementación*, de Eugene Bardach (1977). Ahí afirma que durante la implementación puede existir una dinámica alterna (o “juegos de implementación”) que influye en el cumplimiento del resultado, considerado como un proceso político en donde los actores involucrados, ya sea de tipo social, político o gubernamental, con diferentes

---

<sup>31</sup> Los tipos de aprendizaje son instrumental, social y político. Puede verse más información en el presente trabajo: capítulo 1, variable de endogeneidad de la acción pública.



intereses y recursos, buscan precisamente favorecer sus intereses, recursos o bien minar las posiciones de otros (Aguilar, 2003). Para ello, emplean la persuasión y negociación. Algunas de las consecuencias negativas de los juegos de implementación son el desvío de recursos destinados para ejecutar la política, distorsión de los objetivos de la política o resistencias entre quienes intervendrán en la implementación en vez de dedicar sus esfuerzos a la implementación (Dussauge Laguna, 2016).

### 3.12.2 Operacionalización de la variable

- ¿Considera que los intereses políticos de los involucrados afectaron o dificultaron la implementación?

### 3.12.3 Hallazgos

En este caso sí hubo afectación en el proyecto por los procesos políticos. En las entrevistas se expresa también:

Los primeros dos o tres meses de la administración teníamos en la presidencia a un panista, que, junto con su equipo a cargo de Sofía Freich, apoyaron muchísimo para agilizar los trámites que se estaban haciendo desde la pasada administración municipal para cambiar los márgenes del río Santa Catarina, y así regularizar colonias. En esos últimos meses logró emitirse el decreto, pero una vez que entró en la presidencia el gobierno priista, hubo que hacer cabildeo, socialización del programa y ser pacientes para recibir el apoyo para poder hacer los trámites de regularización. Afortunadamente, se lograron unir voluntades y el municipio pudo quedar prácticamente sin zonas irregulares, entregándose el 95% de las escrituras. Las otras cincuenta, aproximadamente, que no lograron entregarse en mi administración, fue por que las familias no se pusieron de acuerdo con el nombre de la escritura, pero es cuestión que ellos lo resuelvan y se hace el trámite. Respecto al programa, siempre existe al interior del municipio el riesgo de que se use para fines políticos el apoyo, pero cuidamos mucho este aspecto para que no se politizara. Nos costó mucho tener la credibilidad de la gente de las catorce colonias para que participara, seguros de que no se les pediría ningún intercambio y sin sesgo de su preferencia política, y debíamos ser bien cuidadosos de que nadie hiciera mal uso, porque el riesgo era desacreditar el programa, y ese es como un cristal que rompe y nunca vuelve a ser igual (Ruiz, entrevista).

Fue un acierto mantener los temas partidistas de lado. Ninguno del equipo de Un Solo San Pedro militaba en ningún partido político. El equipo operativo éramos personas con un perfil más bien social y con vocación de servicio (Moreno, entrevista).

En ese aspecto ayudó que el alcalde no fuera de ningún grupo político al que se le etiquetará, porque eso le permitía una actuación libre (Gon, entrevista).

En la transición o época electoral hubieron personas que decían que no se les había ayudado, o que sólo se habían beneficiado algunos por cuestiones políticas, y cuestiones así para desacreditar el programa. Parte de una pugna política, pero siempre pudimos desmentir y aclarar las cosas, porque tenemos un expediente por vivienda, que tiene el récord de todo lo que se les ha dado, de las acciones en las que han participado y su estatus. Cuando asistíamos a la vivienda a aclarar las cosas, con autoridades que tenían inquietudes, siempre se neutralizó la situación. Cuidamos mucho que a cada persona que se apoyará cumpliera con las reglas de operación y no se politizará nuestra acción (Moreno, entrevista).

Al inicio del programa nos dimos cuenta de los costos de poder de liderazgos políticos en la zona, para contrarrestar su influencia en el programa y su politización, nos apegamos a las reglas de operación y fuimos detectando liderazgos sociales en las comunidades. Al inicio, hubo resistencia en las zonas también por esos liderazgos políticos que actuaban en contra del programa, quizá porque sentían que perdían poder en la zona o por un distanciamiento del alcalde con ese grupo político, aun así, a todos se les apoyo, pero con apego a las normas, sin favoritismos (Gon, entrevista).

Al analizar la evidencia, se puede afirmar que los procesos políticos que llegaron a impactar en el programa se debieron en mayor medida a la alternancia política a nivel federal, pero logró neutralizarse. Esto se observa en la regularización de viviendas, que fue el proceso que más relación tuvo con dependencias federales debido a la jurisprudencia que tenían en el tema. A pesar de la posible pugna política que hubo, se logró concluir exitosamente el proceso de incorporación de colonias que eran irregulares y la escrituración. A pesar del retraso, no se vislumbra una afectación considerable, porque de los 883 predios irregulares que había en el municipio de San Pedro al inicio de la administración 2012-2015, se entregaron 810 escrituras, y las otras quedaron en casos especiales por conflictos familiares, no por cuestiones administrativas. Incluso se reubicaron doce familias (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, pág. 24).

En cuestión de la afectación de procesos políticos a nivel estatal, no se mostraron hallazgos de conflicto. Cabe mencionar, que la relación principal con las entidades estatales fue para proveer servicios básicos a todas las viviendas.

Finalmente, en las posibles afectaciones que pudo tener el programa por procesos políticos a nivel local, se evidencia la búsqueda por desacreditar al

programa, como crear resistencia en la comunidad; sin embargo, con actos del alcalde y del equipo, se neutralizó, por ejemplo, un equipo operador sin afiliación política, apego a reglas de operación, creación de red alterna de líderes sociales, expediente por vivienda con evidencia de todos los servicios y gestiones y la neutralidad que buscó el alcalde para no ser etiquetado con grupos específicos de su partido político.

#### *3.12.4 Conclusión*

La variable sí estuvo presente en el programa, sin embargo, fue neutralizada con acciones del equipo de burócratas.

### **3.13 Discrecionalidad de servidores públicos al nivel de la calle**

#### *3.13.1 Descripción*

Esta variable forma parte de la teoría *bottom-up* (Lipsky, 1996), que reconoce que el empleado de base influye significativamente en el proceso de elaboración de políticas públicas de dos formas: “tomando decisiones que afectan a los ciudadanos con un alto nivel de autonomía y a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo” (Lipsky, 1996). No obstante, ese grado de autonomía puede hacer que los empleados al nivel de calle, o *street level bureaucracy*, actúen con discrecionalidad (Lipsky, 1996).

En este sentido, se considera que la mayoría de los problemas en la implementación se eliminarían si desapareciera la discrecionalidad en los empleados, empero, es importante analizar las razones por las cuales permanece como una característica de trabajo (Lipsky, 1996). Es importante entender que este tipo de servidores públicos tiene una sobrecarga de trabajo por los cambios que las leyes y los programas de gobierno les asignan continuamente. Además, no reciben indicaciones, metas, prioridades, y mucho menos, escalas de rendimiento con precisión. Carecen de reconocimiento en su organización y de parte de la sociedad, y sus remuneraciones no son altas ni se les proyecta un crecimiento laboral. Esto propicia que, para manejar la presión

de las demandas y cumplir con su trabajo, actúen con discrecionalidad (Aguilar, 2003). Incluso:

...para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas. En otras palabras, procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige (Lipsky, 1996).

Otro aspecto por considerar es que la sociedad también pide ser tratada con discrecionalidad, debido a que las respuestas que muchas veces deben dar los trabajadores de base son en función a las dimensiones humanas, porque su puesto requiere sensibilidad y juicio razonable. Por ello, cuando la sociedad interactúa con los servidores busca, no sólo la imparcialidad en las instituciones, sino la resolución de sus casos con comprensión y flexibilidad de las circunstancias. Así mismo, la discrecionalidad también aumenta la autoestima del servidor público, ya que propicia que los ciudadanos crean que es la llave para solucionar sus problemas (Lipsky, 1996). De esta forma, la discrecionalidad estará presente en el último eslabón de la implementación en el comportamiento de los servidores públicos, en la medida en la que las tareas sean complejas y la intervención se considere necesaria para un servicio efectivo (Lipsky, 1996).

### *3.13.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Considera que las decisiones que pudieron tomar los funcionarios que tendrían contacto directo con la ciudadanía, con un alto grado de autonomía y de naturaleza personal, influyeron en la implementación del programa?

### *3.13.3 Hallazgos*

No hay evidencia de que la presencia de discrecionalidad afectara la implementación. Al respecto, las entrevistas muestran:

Se buscó que no hubiera discrecionalidad, ya que los participantes deberían de reunir los requisitos necesarios para participar en el programa y debían de estar documentados (Rodríguez, entrevista).

El grupo de enlace comunitario ayudó con su carisma a facilitar la implementación, sabían que legitimaban el carisma de Ugo, posicionaban la marca, imprimían su personalidad en el trato, además, hubo un contrapeso en los controles que se tenían para asegurar la operación bajo las reglas de operación, como controles de Excel, los reportes de la dirección de atención ciudadana, entre otros. En San Pedro la comunidad expresa todo con lo que no está de acuerdo, y cualquier cosa que pasaba, nos la hacían saber directamente. Había casos especiales, hubo varios, específicos, documentados, en donde, por ejemplo, había una persona con discapacidad, vivía sola, no podía hacer autoconstrucción, y vivía en condiciones deplorables, se resolvía rentándole una casa, mientras se le rehacía su casita, bajo las reglas de operación. Todos esos casos especiales pasaron por la autorización del Consejo Ciudadano de Un Solo San Pedro, incluso pasó del otro lado, se detectó gente que vendía el material, se sancionó (Gon, entrevista).

No identifiqué que hubiera habido discrecionalidad por parte del equipo de calle, y si la hubo, no impidió la implementación (Gon, entrevista).

Buscamos que se respetaran las reglas de operación y los casos especiales, con transparencia, se presentaron al Consejo Ciudadano. Se tenía justamente que romper esa discrecionalidad con la que siempre se entregaban los apoyos, porque era lo que hacía problemas en la comunidad. No había excepciones porque el mensaje tenía que ser claro (Ruiz, entrevista).

En síntesis, no hay evidencia de que en el programa se presentará discrecionalidad en el equipo de calle, ni que por esta razón se hubiera afectado la implementación. Cabe mencionar que la administración emprendió acciones para contrarrestar esta situación, como agrupar al equipo de calle sin afiliación política, la no politización del programa, la transparencia para manejar casos especiales o el apego a las reglas de operación.

#### *3.13.4 Conclusión*

En el programa hay ausencia de la variable discrecionalidad de servidores públicos a nivel de la calle, y evidencia de acciones por parte del líder y el equipo para evitar la discrecionalidad.

### 3.14 Resistencia de los servidores públicos al nivel de la calle

#### 3.14.1 Descripción

Esta variable también es expuesta por Lipsky (1996) desde el enfoque *bottom-up*, en donde se revalora la importancia de los empleados al nivel de calle. El desempeño de estos servidores públicos y su comportamiento muchas veces no es tan eficiente como se espera, respecto a la autonomía relativa de la autoridad organizativa (Lipsky, 1996). Aunque según las teorías de organización, en ocasiones, se debe a una pobre comunicación sobre lo que se espera o a un desacuerdo mínimo entre los trabajadores y los objetivos de la organización, lo cual se considera como una serie de escenarios con pronta resolución. No obstante, si los trabajadores no comparten los objetivos o intereses de los superiores, aumenta el conflicto y trabajan en direcciones diferentes; si los empleados son contratados sin perfil afín a la organización, o no consideran “legítimas” las órdenes de los superiores, y si el sistema de incentivos y sanciones disponibles por los niveles superiores no es suficiente para imponerse, dichas situaciones se convierten en factores que pueden generar la aparición de comportamientos antagónicos o resistencia por parte de los trabajadores. La resistencia la constituyen las acciones que emiten los trabajadores para oponerse a las órdenes y orientaciones de los superiores, y éstas generan insumisión que puede tener impacto en la organización (Lipsky, 1996).

Algunas de las formas que los trabajadores de escalafones inferiores pueden usar para negarse a la cooperación, según Argyris (citado en Lipsky, 1996), pueden incluir comportamientos tales como no trabajar (excesivo ausentismo, salir del trabajo), agresiones hacia la organización (robar, estafar, exceso de gasto deliberado) o actitudes negativas con implicaciones en el trabajo (alienación, apatía). Esto propicia que el desempeño sea por debajo de lo esperado y no se cumplan los objetivos de las organizaciones, es decir, “significa unos estándares de funcionamiento del servicio público mediocres” (Lipsky, 1996).

Así, el desafío es conseguir que las necesidades de los trabajadores de gratificaciones personales, materiales o psicológicas sean compatibles con las necesidades de la organización. Algunas de las propuestas que realiza Lipsky (1996), dirigidas a los mandos medios o de primer nivel para reducir la resistencia con el personal de base, son:

- La aplicación de sanciones formales a pesar de los costos que se tengan.
- En medida de lo posible, usar su poder para emitir recomendaciones de ascenso o cambios de tipo de trabajo.
- Facilitar el trabajo de los empleados brindando concesiones de permisos de ausencia y acelerando el ritmo de trabajo.
- Procurar que el trabajo sea agradable.
- Propiciar y dar valor al conocimiento especializado.
- Gratificar las preferencias de los trabajadores, sólo si se ven recompensados por el trabajo de los empleados, “reciprocidad”.

#### *3.14.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Considera que los empleados que estaban en contacto directo con el ciudadano tenían actitudes o acciones de insumisión en la organización (como oponerse a las indicaciones recibidas o mostrando desacuerdo constante con el programa o los liderazgos) que afectaban la implementación? De considerarlo así, comente la frecuencia y cómo se resolvieron las situaciones.

#### *3.14.3 Hallazgos*

Había celos, grillas, como sucede en la política, pero por mi estilo de liderazgo, tenía personas de mi confianza en el equipo, que me daban información de primera mano y podía actuar. Yo blindaba estas situaciones, haciéndole saber a cada uno que el compromiso era conmigo, y les daba el respaldo (Ruiz, entrevista).

Pues en primera no había sindicalizados en el programa y eso ayudaba, además, el equipo tenía el perfil adecuado. Al inicio, los expolicías que fueron asignados para hacer actividades de campo se percibían como desmotivados por ya no ser policías, por no pasar las pruebas de confianza, porque para ellos es algo de honor, pero fueron involucrándose en el programa, ahora tenían horario normal,

podían estar más con su familia y se ganaron a la gente de la comunidad, y eso mejoró la actitud negativa que algunos tenían (Gon, entrevista).

Sí hubo algunas personas que rutinizaban los procesos, los hacían complejos, sobre todo administrativamente; generó retrasos con licitaciones (Gon, entrevista).

Hubo una persona que estaba en contacto con los ciudadanos y tenía actitudes negativas, no hacía cosas en contra, más bien hacía lo mínimo, pero tenía muy buena relación con sus colonias y se respaldaba ahí. Con el cambio de administración se cambió (Moreno, entrevista).

#### *3.14.4 Conclusión*

Se evidencia que la variable de resistencia de los servidores públicos al nivel de calle sí estuvo presente en el programa, y que, aunque se realizaron acciones para neutralizarla, causó afectaciones en el programa.

### **3.15 Debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad)**

#### *3.15.1 Descripción*

Variable considerada en la propuesta de Enrique Cabrero, en su obra *Acción pública para el desarrollo local* (Cabrero Mendoza, 2006). Las autoridades locales tienen un papel esencial en la construcción de la acción pública y deben centrar sus esfuerzos en promover la confianza entre actores y alianzas en proyectos compartidos. De otro modo, “si hay ausencia o debilidad en las relaciones horizontales entre actores económicos, autoridades locales y otros grupos sociales del territorio, las externalidades no podrán ser apropiadas o internalizadas como refuerzos del desarrollo local” (Cabrero Mendoza, 2006). Esto, en virtud de promover modelos de desarrollo con naturaleza endógena y no exógenamente impuestos como es la propuesta del autor.

La fortaleza y cohesión de las relaciones horizontales son fundamentales para el desarrollo local, debido al rol del Gobierno en la construcción de la acción pública, como lo señala Patrice Duran, quien afirma que la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente. Es decir, dar cuenta de un “Estado-socio no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos”,



siendo el nuevo papel estatal la “institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (Duran, citado por Cabrero Mendoza, 2006).

### *3.15.2 Operacionalización de la variable:*

- ¿Cuál fue el rol que tuvo el consejo del programa Un Solo San Pedro?  
¿Cómo fue su desempeño?
- ¿Cómo se conformó el consejo?
- ¿Cómo considera que fueron las relaciones entre las empresas, la sociedad involucrada con el gobierno municipal, respecto a este programa?

### *3.15.3 Hallazgos*

El Consejo apoyó para dar transparencia al programa, socialización en toda la comunidad sampetrina y tuvo un papel importante en construir puentes de encuentro entre el San Pedro con pobreza y el San Pedro con riqueza, como mecanismo de cohesión social. Cabe destacar que los perfiles que formaban el consejo eran liderazgos destacados en la localidad en ámbitos empresariales, políticos, académicos, culturales, actores con autoridad moral. Esto se puede ver a continuación. El Consejo ayudó a dar transparencia, planeación, y difusión de los resultados en la comunidad (Moreno, entrevista).

Uno de los principales fue darle credibilidad al programa, buena parte de su posicionamiento fue gracias a los consejeros, ya que, aunque no todos participaban activamente, sí ayudaban en la promoción del programa y en el escalamiento ante otros sectores y organizaciones. Administrativamente, el consejo (a través de los coordinadores de cada comité) decidía en qué se destinaba el dinero y qué proyecto específico se llevaba a cabo (Rodríguez, entrevista).

Al inicio creí que serían decorativos, como muchos consejos, pero los consejeros se involucraban en campo, sumaban a otros, a veces ponían el recurso para que sucedieran las cosas, además sensibilizaban a la comunidad sobre las problemáticas del “otro San Pedro”, generando la cohesión del municipio. El gasto general de Un Solo San Pedro lo aprobaban, y sí hacían su función [...] recuerdo que una vez no autorizaron la pintura de una obra porque consideraron que era un gasto innecesario y así se respetó (Gon, entrevista).

El consejo daba credibilidad y certeza a lo que se hacía, eran personas muy importantes en su actuar y su calidad moral, como los rectores de universidades, empresarios. Se convirtió en el grupo sampetrino reconocido que daba calidad moral al programa, y que en las mesas con sus amigos comunicaban las

necesidades que había y lo que estaba sucediendo en San Pedro, haciendo más fortalecido al grupo, y terminó como una marca con la gente [...] y eso era lo que se buscaba, el primer alcalde de San Pedro, en 1882, ya lo había dicho, que había que pensar en dos San Pedros y que se integrara como uno solo (Ruiz, entrevista).

La forma en la que se formó el consejo incluyó una sesión con el Grupo de los 10, el cual es el conjunto de las industrias iniciadas en Monterrey, pero con más fortaleza, incluso internacional. Es decir, Cemex, Femsas, Alfa, Deacero, Frisa, Proeza, Vitro, Xignus, Ternium (Excelsior, 2015). En esa sesión se les mostró el programa, se pidió su colaboración y se les invitó a formar parte del consejo, a lo que varios aceptaron y siguieron apoyando activamente, junto con su familia como voluntarios.

Nos sentamos con el Grupo de los 10, se les explicó lo que queríamos hacer, las necesidades que había en San Pedro; algunos no podían creer que hubiera pobreza en San Pedro [...] los invitamos al consejo y varios desde ahí siguieron apoyando. Todos se sumaron a Un Solo San Pedro. Yo les decía la frase de Octavio Paz: “el mundo cambia cuando dos que se miran se reconocen” (Ruiz, entrevista).

La relación con las empresas, academia y sociedad civil fue muy buena, apoyaron mucho durante la ejecución e incluso hoy, ya con el cambio de administración, siguen apoyando al proyecto (Moreno, entrevista).

En síntesis, las relaciones sociedad, gobierno y empresas, se observa, fueron estrechas y permitieron la socialización del programa en la comunidad y la consolidación de las acciones.

#### *3.15.4 Conclusión*

La variable debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad) no estuvo presente, por el contrario, la relación entre estas tres instancias fue una fortaleza en la implementación del programa.

### 3.16 Falta de liderazgo y compromiso de las autoridades

#### 3.16.1 Descripción

Para explicar esta variable consideraremos la postura de varios autores. En las políticas públicas municipales, se afirma, existe la tendencia a la falta de actores sociales suficientemente involucrados en su liderazgo (Sánchez Bernal *et al.*, 2015; Cabrero Mendoza, 2006). Se identifica como un factor que puede afectar el cumplimiento de las políticas al liderazgo de los funcionarios responsables de alcanzar los objetivos últimos de las políticas implementadas y el grado de integración de las autoridades en el proceso de implementación (Sabatier & Mazmanian citado en Dussauge Laguna, 2016). Respecto al liderazgo y compromiso de las autoridades, en palabras de Luis F. Aguilar (2003) y con base en la propuesta de Sabatier y Mazmanian (2003), se exponen los factores que pudieran facilitar los procesos de implementación:

a) Si la legislación otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.

b) Si los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión, y si están comprometidos con lograr las metas normativas.

c) Si el programa recibe, a lo largo del proceso de implementación, apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o bien, de altos funcionarios), y si los tribunales ofrecen su apoyo o, por lo menos, se mantienen neutrales.

d) Si la prioridad relativa de los objetivos normativos no es socavada a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas o cambios socioeconómicos que debiliten el apoyo político en que la ley se basa.

#### 3.16.2 Operacionalización de la variable

- ¿Cómo describiría el liderazgo del alcalde en el programa y el compromiso de su equipo?

- ¿Hubo algún actor determinante en el equipo o, por el contrario, considera que hubo falta de interés?

### *3.16.3 Hallazgos*

El liderazgo del alcalde fue clave en la implementación, así como el trabajo del equipo del programa. Respecto al compromiso de las autoridades, aunque en la variable 3.3 (intensidad de actores) se observó una intensidad baja en algunos, terminó por transformarse en intensidad alta, como en la mayoría de los actores clave del programa.

Se necesitaba que la cabeza liderara este proceso, que era complejo, que pudiera desde estar con los vecinos, como aportando recurso municipal al tema, asignar el personal adecuado para que sucediera (Moreno, entrevista).

El tener un equipo con el perfil adecuado, un equipo comprometido, generó que dedicaran más tiempo y esfuerzo para sacar adelante el programa (Moreno, entrevista).

Tienes que contratar a los mejores músicos y marcar la pauta de manera horizontal; no creo haber hecho más. Hubo alguno que no se alineaba a lo que se buscaba o estaba distraído, y entonces había que reemplazar. En los municipios no hay tiempo para tener gente que vaya a aprender, tienes que traerle al que ya sabe cómo hacerlo, a los más talentosos, para que venzan las limitaciones y se detonen sinergias (Ruiz, entrevista).

### *3.16.4 Conclusión*

La variable de falta de liderazgo y compromiso de las autoridades no estuvo presente en el programa.

## **3.17 Falta de continuidad en la gestión pública municipal**

### *3.17.1 Descripción*

Variable abordada también por varios autores. En cada cambio de administración municipal se observa la tendencia de la poca o nula continuidad con el trabajo de las administraciones anteriores, así como también una alta rotación de funcionarios, nuevo personal y nuevos modelos de organización (Rojo Calzada, 2013, pág. 116).

La continuidad en la gestión pública, según Cabrero (2006), es un factor importante para un buen desempeño gubernamental, que se refleja en los proyectos estratégicos de las administraciones, sistemas de gestión y menor rotación de funcionarios. La continuidad es clave para la innovación, ya que no significa tener aversiones al cambio, sino lograr institucionalizar las innovaciones con el fin de que sigan transformado, evolucionando y no queden como meros accidentes de políticas (Cabrero Mendoza, 2006). La continuidad en la gestión pública posibilita las conexiones y confianza entre los actores no gubernamentales. Además, se observa que “la capacidad innovadora, dentro de un proyecto que permanece, pareciera ser un elemento crucial que facilita la cohesión interna de la configuración gubernamental y que tiene efectos importantes para movilizar a la configuración no gubernamental”. Incluso se considera que la innovación puede acelerar la evolución hacia promover puntos de encuentro con estructuras gubernamentales y no gubernamentales, para detonar mayor intensidad en la acción pública (Cabrero Mendoza, 2006). Asimismo, se evidencia que la falta de continuidad, periodo tras periodo, según Cabrero, resultó perjudicial, ya que “ni se mejoró el desempeño gubernamental, ni se logró cohesión interna, ni se establecieron conexiones con la configuración no gubernamental, ni se avanzó en una acción pública de mayor intensidad” (2006, pág. 445).

### *3.17.2 Operacionalización de la variable*

- ¿Cuáles fueron los cambios que tuvo el programa en el cambio de administración?

### *3.17.3 Hallazgos*

Resulta evidente que hubo continuidad en el programa y el equipo operativo, sin embargo, hubo cambios en el programa actual.

El nombre del programa ahora se llama Madrinas, por iniciativa del alcalde. Un Solo San Pedro logró hacer un avance muy significativo en las familias, pero hubo cosas que quedaron pendientes, que debía dársele continuidad para que el programa a mediano plazo fuera sostenible y por eso el programa continuó. Las madrinas dan atención por familia para resolver sus necesidades. Se agregaron

dos colonias [...] Las cuarenta madrinan se dividen por colonias y hacen equipo con los enlaces comunitarios (Moreno, entrevista).

Las madrinan son cuarenta mujeres de alto nivel socioeconómico que forman el Consejo Ciudadano del programa, y la presidenta es Alejandra Hinojosa, quien ya había sido parte del consejo de Un Solo San Pedro. Creo que eso ha sido muy bueno porque ella vivió lo que se hizo, y sabía que el programa tenía que consolidar la fase tres de sustentabilidad, así como apoyar los casos de vivienda y regeneración que quedaron pendientes (Zorrilla, entrevista).

Al principio no sabíamos cómo iba a funcionar, pero realmente ha sido sorprendente cómo las madrinan se han involucrado, algunas pasan de dos a tres horas diarias en comunidad, ellas mismas le hacen el informe al alcalde cada mes de lo que han hecho y siguen recaudando fondos, llevan once millones actualmente (Zorrilla, entrevista).

Los ejes del programa se mantienen como dignificación de vivienda, regeneración urbana y desarrollo de capacidades, sin embargo, la intención es que sea más personalizado (Moreno, entrevista).

Se les dio una capacitación sobre el programa y sobre las carencias según Coneval, de hecho, ellas traen consigo unas tablitas para que puedan clasificar pobreza y poco a poco puedan familiarizarse con la forma en la que abordamos la pobreza y los tiempos y procesos del municipio (Moreno, entrevista).

Ha ayudado a sumar a más personas al programa, incluso ya hay una versión de padrinos jóvenes, que son los hijos de ellas que también están haciendo actividades en el municipio (Moreno, entrevista).

El objetivo es el primer programa personalizado para atender las necesidades prioritarias de las personas en situación de vulnerabilidad, ser los ojos del alcalde en la comunidad (Moreno, entrevista).

En síntesis, es posible afirmar que el programa de atención focalizada en las zonas de mayor desigualdad del municipio continúa, así como el equipo del programa, en donde se mantiene en el mismo puesto la directora de Desarrollo Humano y Capital Social, la secretaria del DIF, Mercedes Zorrilla, y una parte importante del equipo. La estructura en la que operaba el programa también se mantiene; sin embargo, ha habido una transformación en los mecanismos de gestión por la participación del grupo de madrinan. Aún no concluye la administración y no se ha realizado una evaluación de impacto social del programa, por lo que no es posible saber si los cambios han sido benéficos en el combate de la pobreza del municipio o no. No obstante, la permanencia de la

dirección, la estructura, los ejes, han institucionalizado la política social del combate a la pobreza en el municipio de San Pedro Garza García.

#### *3.17.4 Conclusión*

La variable no estuvo presente en la implementación del programa Un Solo San Pedro.

### **3.18 Débil capacidad en la construcción de políticas públicas municipales**

#### *3.18.1 Descripción*

Esta variable es considerada en la propuesta del doctor Antonio Sánchez Bernal. En el gobierno municipal existe una debilidad en la capacidad institucional para articular políticas públicas, y una tendencia de generar acciones desarticuladas, con mínimos elementos para solucionar un problema social, que no responden a las demandas inmediatas de la sociedad ni brindan asistencia social (Sánchez Bernal *et al.*, 2015). Para evitar estas confusiones sobre el concepto de una política pública municipal, se define como “un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos llevados a cabo por autoridades locales con participación ciudadana, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática en el espacio territorial donde se realizan las interacciones cara a cara”.

Se consideran políticas públicas municipales aquellas que correspondan al siguiente perfil (Sánchez Bernal *et al.*, 2015):

- Cuentan con al menos un programa municipal que se encuentre orientado a la resolución de un problema público. Se entiende como programa aquel conjunto de acciones organizadas que persiguen un objetivo común.
- Presentan evidencia documental del programa (internet, boletines de prensa, plan de desarrollo municipal, informes de gobierno, entre otros).
- Asignan montos presupuestales y se ejercen en el periodo determinado.
- Presentan un responsable del programa dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento.

Sobre los logros alcanzados en las políticas públicas sociales en los municipios, existe poca información, ya que no hay evidencia sobre evaluaciones realizadas en este tipo de políticas, debido a los altos costos económicos y personal calificado para hacerlo:

Las bondades de la política social de los gobiernos municipales se harán evidentes si logran un impacto positivo en las condiciones de la población objetivo que intervienen. Conocer los impactos de la política social y su tamaño requiere de equipos especializados sobre teoría de evaluación, impulsar una cultura de la evaluación y, por supuesto, de recursos económicos para hacer evaluaciones de programas. Medidas que, hasta el momento, están ausentes (Sánchez Bernal et al., 2015).

En un México donde la pobreza y la desigualdad están presentes, los recursos deben ser utilizados eficientemente, por ejemplo, el gasto social. Por ello, la evaluación de las políticas públicas sociales en los municipios es un “proceso fundamental para rediseñar y mejorar las formas de intervención del Estado cuando éste tiene la visión de solucionar problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y el rezago social [...] es tan importante la intervención como la evaluación” (Sánchez Bernal *et al.*, 2015).

### 3.18.2 Operacionalización de la variable

- ¿Hubo algún especialista en política pública que los ayudó en la construcción del programa? ¿Pidieron apoyo de algún tipo de consultoría?

### 3.18.3 Hallazgos

El equipo tenía competencias en política pública y se vinculó con profesionales en el tema.

Sí, las dos, tanto Agueda como Jazmín, tenían experiencia en políticas públicas [...] se coordinaron con Hábitat para la Humanidad, quien tenía una metodología ya establecida [...] se trata de abreviar los tiempos que se pueden perder [...] el recurso se consigue, el tiempo no, hay que traer a los que ya saben (Ruiz, entrevista).

Sí hubo personas en el equipo y en el Consejo Ciudadano para rebotar ideas. Esa fue una fortaleza, que el Consejo fue multidisciplinario y apoyaba en ver otras perspectivas, no sólo políticas públicas, sino en sí en el área social (Moreno, entrevista).



Sí, Ugo tiene formación en políticas públicas, su asesor, Gaby Olvera, yo también, y Jazmín ha estado en varias administraciones en el tema social de San Pedro y eso aportó experiencia y práctica [...] además contratamos al doctor Luis Portales para hacer la evaluación de impacto social, quien es doctor en Ciencias Sociales (Gon, entrevista).

Aunque no existe una evaluación del diseño de la política pública que asegure que el programa Un Solo San Pedro fue realizado con base en ese enfoque, sí existe evidencia de que el programa cumplió con el ciclo de proceso de política pública propuesto por Parsons (2007), en donde hubo un diagnóstico del problema, un diseño de soluciones, se usó incluso marco lógico (ver anexo 2) con metas, hubo implementación y evaluación. Además coincide, ya que el equipo responsable de construir y operar el proyecto sí cuenta con preparación en política pública y ciencias sociales.

#### *3.18.4 Conclusión*

La variable no estuvo presente en el programa.

### **3.19 Debilidad institucional en los gobiernos municipales**

#### *3.19.1 Descripción*

Esta variable es construida principalmente desde la visión de los municipalistas Enrique Cabrero y Pablo Rojo. Por el diseño e infraestructura, se considera que los municipios están sobrepasados en su capacidad de respuesta. “Están débilmente equipados” (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 78) y dicha debilidad se refleja en materia administrativa e institucional; además, tienen estrechos espacios de acción, donde generalmente ya actúan otros niveles de gobierno (Cabrero Mendoza, 2006).

La debilidad institucional de la entidad del municipio se ve reflejada en varios aspectos (en el capítulo 1 fue abordada con mayor profundidad). Los elementos para determinar la debilidad institucional que se consideran en el presente trabajo son propuestas del autor Pablo Rojo Calzada (2013):

- Limitaciones presupuestales.

- Las gestiones municipales de tres años, la imposibilidad de una reelección inmediata (previa a la reforma de ley en 2014).
- El cabildo elegido por planilla y no por elección popular individual.
- Imposibilidad de la construcción de gobiernos metropolitanos.
- El profesionalismo y preparación del equipo responsable del programa.

### 3.19.2 Operacionalización de la variable

- ¿Qué implicaciones considera tuvieron lugar en el programa de acuerdo con las siguientes características de los municipios en México?
  - Limitaciones presupuestales.
  - Las gestiones municipales de tres años, la imposibilidad, en ese tiempo, de una reelección inmediata.
  - El cabildo elegido por planilla y no por elección popular individual.
  - Imposibilidad de la construcción de gobiernos metropolitanos.
  - La falta de profesionalismo y preparación del equipo responsable del programa.

### 3.19.3 Hallazgos

La implicación negativa de cada elemento de la variable Debilidad institucional se muestra de manera diferente en el programa. Para facilitar su visualización, los resultados se mostrarán en la siguiente tabla.

**Tabla 11. Análisis de debilidad institucional de los municipios urbanos comparados con San Pedro Garza García**

Implicación en el programa			
Característica	Ugo Ruiz	Agueda Gon	Jazmín Moreno
<i>Limitaciones presupuestales.</i>	<i>Sí generó implicaciones negativas al proyecto:</i>	<i>Sí generó implicaciones negativas al proyecto:</i>	<i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i>

<p><i>Presencia de variable en el programa</i></p>	<p>“nunca alcanza, aunque San Pedro tiene una sólida recaudación, pero hay otros temas también que atender en el municipio” (Ruiz, entrevista).</p>	<p>“se tuvo que echar mano de donativos” (Gon, entrevista).</p>	<p>“San Pedro tiene eficiencia en la recaudación; comparado con otros municipios, tiene finanzas sanas, eso ayudó porque no tiene que esperar ni depende de aportaciones, aunque hizo falta recurso, es una fortaleza” (Moreno, entrevista).</p>
<p><i>Las gestiones municipales de tres años, la imposibilidad, en ese tiempo, de una reelección inmediata.</i></p> <p><i>Presencia de variable en el programa</i></p>	<p><i>Sí generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“los recursos pueden conseguirse, el tiempo no” (Ruiz, entrevista).</p>	<p><i>Sí generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“combatir la pobreza en el corto plazo es difícil, se sentaron las bases” (Gon, entrevista).</p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“influyó de manera positiva, teníamos mucha prisa, había que ser precisos para dar resultados, aunque con más tiempo hubiéramos pulido aspectos” (Moreno, entrevista).</p>
<p><i>El cabildo elegido por planilla y no por elección popular individual.</i></p> <p><i>Presencia de variable en el programa</i></p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“la idea del cabildo por elección popular no es mala, pero puede conducir a la ingobernabilidad e inoperancia” (Ruiz, entrevista).</p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“la oposición fue muy crítica, pero buscando construir, en el programa el cabildo fue un aliado” (Gon, entrevista).</p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“fue más importante socializar el proyecto, el cabildo hizo aportaciones importantes y recomendaciones” (Moreno, entrevista).</p>
<p><i>Imposibilidad de la construcción de gobiernos metropolitanos.</i></p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“hay 730 mdp para el fondo metropolitano, de los cuales no nos</p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“no afectó el programa, pero sí genero más división social,</p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“para temas de viabilidad sí influye, porque hay que focalizar, pero fue</p>

<p><i>Presencia de variable en el programa</i></p>	<p>dieron nada porque se usó para el Metro, van varios años. Aunque lo dieran, a nosotros nos pone en desventaja el mecanismo de repartición” (Ruiz, entrevista).</p>	<p>porque una calle hacía la diferencia, nos pedían participar” (Gon, entrevista).</p>	<p>difícil, porque en lo social no hay rivalidad, en una colonia, las personas de la siguiente cuadra pedían ayuda” (Moreno, entrevista).</p>
<p><i>La falta de profesionalismo y preparación del equipo responsable del programa.</i></p> <p><i>Ausencia de la variable en el programa</i></p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“es importantísimo la preparación y el compromiso de nuestro equipo. No sirven técnicos que no fueran comprometidos y generosos con su tiempo” (Ruiz, entrevista).</p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“al contrario, esto influyó, y mucho, a favor en el programa. Éramos un equipo sólido y capaz” (Gon, entrevista).</p>	<p><i>No generó implicaciones negativas al proyecto:</i></p> <p>“esto fue muy importante y valioso, y fue un aspecto clave del éxito del proyecto, porque nada puede florecer sin profesionalismo” (Moreno, entrevista).</p>

Fuente: elaboración propia

### 3.19.4 Conclusión

A continuación se muestra una síntesis del resultado de cada elemento de la variable debilidad institucional.

- *Limitaciones presupuestales:* sí estuvo presente y sí generó implicaciones negativas al programa.
- *Las gestiones municipales de tres años, la imposibilidad de reelección inmediata:* sí estuvo presente y sí generó implicaciones negativas al programa.
- *El cabildo elegido por planilla y no por elección popular individual:* sí estuvo presente, pero no generó implicaciones negativas al programa.
- *Imposibilidad de la construcción de gobiernos metropolitanos:* sí estuvo presente, pero no generó implicaciones negativas al programa.
- *La falta de profesionalismo y preparación del equipo responsable del programa:* no estuvo presente, al contrario, la preparación y

profesionalismo del equipo responsable tuvo implicaciones positivas al programa.

### Matriz de presencia o ausencia de las variables de éxito y fracaso en el programa Un Solo San Pedro 2012-2015

En la siguiente matriz se observa la presencia o ausencia de variables en el programa. Cabe resaltar que se respeta la clasificación original que se observó en la revisión bibliográfica, acerca de su incidencia en el éxito o fracaso de las políticas públicas, calificación que se ha abordado durante todo el trabajo.

**Tabla 12. Presencia o ausencia de variables en el Programa Un Solo San Pedro 2012-2015**

<b>Variables relacionadas con el éxito de la implementación</b>	<b>Variables relacionadas con el fracaso de la implementación</b>
<input checked="" type="checkbox"/> 3.1 Adaptación al medio ambiente del programa	<input checked="" type="checkbox"/> 3.11 Complejidad de la acción conjunta por multiplicidad de actores
<input checked="" type="checkbox"/> 3.2 Pocos puntos de decisión	<input checked="" type="checkbox"/> 3.12 Proceso político de los actores involucrados
<input type="checkbox"/> 3.3 Intensidad alta de los actores	<input type="checkbox"/> 3.13 Discrecionalidad de servidores públicos al nivel de la calle
<input type="checkbox"/> 3.4 Presencia de un <i>fixer</i> o mediador	<input checked="" type="checkbox"/> 3.14 Resistencia de los servidores públicos al nivel de la calle
<input checked="" type="checkbox"/> 3.5 Normatividad de la política pública	<input type="checkbox"/> 3.15 Debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad)
<input type="checkbox"/> 3.6 Revaloración de los burócratas al nivel de calle	<input type="checkbox"/> 3.16 Falta de liderazgo y compromiso de las autoridades
<input type="checkbox"/> 3.7 Sistema de incentivos y sanciones	<input type="checkbox"/> 3.17 Falta de continuidad en la gestión pública municipal
<input checked="" type="checkbox"/> 3.8 Endogeneidad de la acción pública municipal	<input type="checkbox"/> 3.18 Débil capacidad en la construcción de políticas públicas municipales
<input checked="" type="checkbox"/> 3.9 Continuidad en la gestión pública	3.19 Debilidad institucional en los gobiernos municipales

<input checked="" type="checkbox"/> 3.10 Participación ciudadana	<input checked="" type="checkbox"/> Limitaciones presupuestales <input checked="" type="checkbox"/> Gestiones municipales de tres años <input checked="" type="checkbox"/> Cabildo elegido por planilla Imposibilidad de la construcción de gobiernos metropolitanos <input checked="" type="checkbox"/> Falta de profesionalismo y preparación del equipo responsable del programa
--	---

Simbología



Presencia de la variable en la implementación del programa



Ausencia de la variable en la implementación del programa

## Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones

El combate a la tan proliferante pobreza en México debe ser motivo suficiente para la búsqueda de mejores prácticas en la implementación de políticas sociales que permitan una gestión más eficiente y efectiva de la función pública. Tras la descentralización del orden municipal, a partir de 1985, y la creación de la Ley de Desarrollo Social del 2004, lo extraordinario no es que un Gobierno realice programas para el combate de la pobreza, sino que éstos funcionen. Tal es el caso del programa Un Solo San Pedro, llevado a cabo durante el periodo 2012-2015 en el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en cuya evaluación de impacto, realizada por el doctor Luis Portales Derbez (2015), se evidencia una contribución en el combate de la pobreza multidimensional.

Buscando contribuir al conocimiento sobre las soluciones del *bajo desempeño de los municipios en la implementación de políticas públicas sociales en México* como problema público, el presente trabajo se ha articulado en función de la pregunta de investigación *¿qué factores explican el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro?*. Para ello, se articularon una serie de hipótesis relacionadas con variables que inciden en el éxito de la implementación de políticas públicas, de acuerdo con la la revisión teórica sobre políticas públicas, implementación y municipalidad en México.

Las hipótesis son:

- 1) El proceso de adaptación del programa al medio ambiente durante la implementación favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro.
- 2) Pocos puntos de decisión durante la implementación favorecieron el éxito del programa.
- 3) La intensidad alta de los actores durante la implementación favoreció el éxito del programa.
- 4) La presencia de un mediador durante la implementación favoreció el éxito del programa.



- 5) La normatividad del programa Un Solo San Pedro durante la implementación favoreció su éxito.
- 6) La revaloración del equipo de calle durante la implementación favoreció el éxito del programa.
- 7) El sistema de sanciones e incentivos con el equipo de colaboradores durante la implementación favoreció el éxito del programa.
- 8) La endogeneidad de la acción pública durante la implementación favoreció el éxito del programa.
- 9) La continuidad en la gestión pública favoreció el éxito del programa.
- 10) La participación ciudadana en la implementación favoreció el éxito del programa.

La metodología utilizada para la observación de las variables fue cualitativa-descriptiva. La información del programa Un Solo San Pedro fue obtenida a través de fuentes secundarias y primarias, entrevistas semiestructuradas a actores claves del programa, incluyendo al exalcalde licenciado Ugo Ruiz Cortés. Los resultados fueron los siguientes.

En la hipótesis *el proceso de adaptación del programa al medio ambiente durante la implementación favoreció el éxito del programa de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro*, se encontró que la variable *adaptación del programa al medio ambiente* estuvo presente. En el programa se estableció una colonia piloto para el arranque, la cual permitió dimensionar las implicaciones de la operación del programa en cuestión de recursos económicos, operativos y de capital social; detectar las fallas, para hacer ajustes antes de la masificación, y que se pudiera consolidar la credibilidad del programa con los actores clave. Coincide con la teoría de tipos de aprendizajes de May (citado en Cabrero Mendoza, 2006), en donde se considera que las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación; en ese caso, sería un aprendizaje de tipo social, en donde el aprendizaje deriva en un cambio o ajuste en el proceso social de construcción de la política pública. Algunos cambios realizados fueron el reacomodar el programa en cuatro dependencias

(hasta que, a cargo del DIF, tuvo mejores resultados), la contratación de personal con perfil, ajuste en presupuesto solicitado, entre otros.

En la hipótesis *pocos puntos de decisión durante la implementación favorecieron el éxito del programa* de combate a la pobreza multidimensional Un Solo San Pedro, se encontró que la variable estuvo presente a lo largo del programa. Se observa un alto grado de involucramiento y seguimiento del Alcalde en el principal programa de la administración y el Consejo Ciudadano, que además con las reglas de operación, se clarificó el proceso de toma de decisiones, por ejemplo, en cuestión del uso de recursos.

Respecto a la hipótesis *la intensidad alta de los actores durante la implementación favoreció el éxito del programa*, se encontró que la variable no estuvo presente como una constante del programa. Esto debido a la falta de credibilidad en el programa y en la acción pública de actores clave al inicio de la implementación, por ejemplo, la comunidad y diversas secretarías de la administración, lo cual generó bajos resultados de su participación y demoras. Sin embargo, se reconoce que el equipo operador del programa accionó intencionadamente para incentivar el cambio de intensidad en los actores, es decir, de intensidad baja o alta. Esto coincide con lo señalado por Pressman y Wildavsky sobre la necesidad de ofrecer incentivos para cambiar una situación de poca intensidad a una de gran intensidad, o para aminorar o disminuir las demoras, reconociendo el hecho que puede haber una divergencia de interés, énfasis y entrega en los actores en el programa (Aguilar Villanueva, 1993). Una de las acciones a destacar fue la estrategia de socialización de los logros de la colonia piloto, en la cual, una vez concluida, se llevaron a todos los funcionarios de la administración, de todos los niveles, a recorridos, así como a otros actores clave, para incentivar su sentido de pertenencia en el proyecto y el valor de sus acciones.

En la hipótesis *la presencia de un mediador durante la implementación favoreció el éxito del programa*, se encontró que no estuvo presente como variable a lo largo del programa. Sin embargo, se observa que, tras la oficialización del cambio del programa al DIF más de un año después, la

licenciada Cecilia Rodríguez, esposa del Alcalde, fungió como mediadora al ser la presidenta del DIF, quien logró resolver problemas medulares, como la capacidad operativa del programa, lo cual estaba limitando su alcance. Esto coincide con la definición de Luis F. Aguilar, quien afirma que un mediador es un reparador o ajustador (Aguilar, 2003) cuya finalidad es apoyar a reparar los problemas de implementación, prevenir eventualidades y tener una respuesta eficaz, con el fin de asegurar el éxito de la política (Dussauge Laguna, 2016).

Respecto a la hipótesis, *la normatividad del programa Un Solo San Pedro durante la implementación favoreció su éxito*, se observa que la variable sí estuvo presente, a través de las Reglas de Operación (Anexo 2) autorizadas en julio del 2013, así como de diversos elementos que se oficializaron a través de cabildo y otros mecanismos necesarios para la viabilidad, estabilidad y transparencia del programa.

En la hipótesis *la revaloración del equipo de calle durante la implementación favoreció el éxito del programa*, se observó que la variable no estuvo presente de manera constante en la implementación. Sin embargo, se observa que, ante el aprendizaje obtenido por diversas fallas, hay un ajuste de la estrategia, en donde se proyecta incrementar el sentido de pertenencia del equipo de campo al proyecto y el reconocimiento de su trabajo.

Respecto a la hipótesis *el sistema de sanciones e incentivos con el equipo de colaboradores durante la implementación favoreció el éxito del programa*, se observa que la variable no estuvo presente de manera constante y formal. Sin embargo, se observan acciones para motivar al equipo, con un carácter emocional que incrementó el sentido de pertenencia del equipo y el reconocimiento de su trabajo por parte del alcalde.

En cuanto a la hipótesis *la variable de endogenidad de la acción pública municipal favoreció el éxito del programa*, se evidencia que sí estuvo presente en el programa Un Solo San Pedro. El programa fue creado desde el municipio, considerando las particularidades y necesidades de la población con pobreza y de la población con alto poder adquisitivo, con ello, que justamente la acción pública, es decir, la acción del Gobierno, empresas y actores sociales, desarrolló

un motor endógeno que permitió la transformación de las comunidades a partir de transformar la manera en la que el gobierno municipal se relacionaba con los diversos actores interesados en apoyar y a los que se les abría un espacio para hacerlo. La red de aliados formada fortaleció el impacto del programa (Gobierno de San Pedro Garza García, 2015, p. 64). Ésta estaba conformada por más de 750 voluntarios activos que realizaron diversas actividades en la comunidad y en el eje de desarrollo de capacidades, siete instituciones académicas, ocho instituciones públicas, dos cámaras, dieciséis organizaciones no gubernamentales, más de cien empresas del sector privado, más de 2 500 inversionistas sociales y treinta consejeros ciudadanos “que participaron en el monitoreo y la transparencia de las acciones del programa” (Portales Derbez, 2015, p. 9).

En cuestión de la hipótesis, la continuidad en la gestión pública favoreció el éxito del programa Un Solo San Pedro se observa que sí estuvo presente ya que el equipo continuo y el programa trascendió de administración, con ajustes, pero con el mismo objetivo y en donde diversos miembros del equipo, entre ellos, la Directora del DIF y la Directora de Capital Humano y Social siguieron al frente del mismo, así como diversos miembros del Consejo.

Finalmente, respecto a la hipótesis *la participación ciudadana en la implementación favoreció el éxito del programa*, se evidencia que sí estuvo presente en el proyecto. La participación ciudadana permitió crear la red de aliados mencionada, con la que apoyó en ofertar diversos cursos de capacitación en el rubro de capacidades, a través de sus 750 voluntarios; intervenir espacios públicos con actividades de mejora e integración; la procuración de 44 mdp para el programa, y sobre todo, al interior de las catorce colonias, generó unión entre los vecinos y dinámicas extraordinarias, por ejemplo, el caso de Canteras:

La comunidad participó activamente en todas las etapas, hay un caso, el de Canteras, el cual se encuentra en un cerro de la colonia, sin acceso más que por unas escalinatas larguísimas, y cuando llegamos a hacer las mejoras al hogar, cada vez que les llevábamos material, entre una mano cadena de todos los vecinos, lograron subir doce toneladas de material: block, arena, cemento varilla, en una escalinata de 377 escalones [...] fueron procesos que unieron a las colonias y transformaron la dinámica social (Moreno, entrevista).

Asimismo es importante mencionar los hallazgos encontrados sobre el contraste en Un Solo San Pedro de las variables que la literatura expone como aquéllas que inciden en el fracaso en la implementación de las políticas públicas, ya que permiten complementar la visión sobre el programa, sobre su posible afectación por la presencia de dichas variables y determinar si hubiese rasgos en la implementación a destacar.

Se observó que la variable *complejidad de la acción conjunta por la multiplicidad de actores* estuvo presente, pero tuvo un cambio de dirección una vez que se concluyó el piloto en la colonia Santa Elena, que se caracterizó por demoras generadas parcialmente por la complejidad de la acción conjunta. Se observó que la multiplicidad de actores, una vez concluido el piloto del programa o la adaptación al medio ambiente, facilitó la implementación e hizo que más actores se sumaran al proyecto.

El éxito en Santa Elena reforzó el compromiso personal de los funcionarios del municipio y la credibilidad por parte de los habitantes de las otras colonias y donantes, con lo que impulsó una participación no sólo mayor, sino más proactiva. Esto coincide con la teoría de quienes refutan la propuesta de Pressman y Wildavsky (Bowen, 1982; Winter, 2003a; O'Toole, 2003), los cuales refieren que a pesar de que la intervención de un amplio número de actores puede ocasionar retrasos y desvíos en la implementación de políticas, también es posible que la intervención de numerosos actores en los puntos de decisión llegue a facilitar el desarrollo de la implementación:

...si un actor con credibilidad/legitimidad decide apoyar un cierto punto de decisión, o decide compactar para su aprobación varios puntos de decisión en un momento determinado, entonces será muy posible que otros actores se sumen en cascada a su decisión o propuestas. El resultado será, por lo tanto, un proceso de implementación más rápido, legítimo y eficaz (Dussauge Laguna, 2016, pág. 12).

Respecto a la variable *proceso político de los actores involucrados*, se observa que la variable sí estuvo presente en el programa. Uno de los casos más representativos en el programa fue la resistencia generada en la comunidad al iniciar el programa, debida a la inconformidad de los líderes políticos de las

colonias por no tener poder de decisión en la entrega de los apoyos ni tener algún tipo de preferencia. Esto generó conflictos, sin embargo, se reconocen las acciones realizadas por el equipo responsable del proyecto para aminorar estos efectos, como el apego a las reglas de operación y la creación de una red de líderes comunitarios alterna, sin perfil partidista, que apoyara de manera voluntaria en la organización de las actividades por colonia.

La variable *discrecionalidad de servidores públicos al nivel de la calle* se observa ausente en el programa. Asimismo, se reconocen acciones por parte del alcalde y el equipo para mejorar los controles internos del programa y evitar la discrecionalidad en el programa.

Respecto a la variable *resistencia de los servidores públicos al nivel de la calle*, se observa que estuvo presente y generó algunas afectaciones por cuestión de demoras; sin embargo, se encuentra también que no fue una situación generalizada en el equipo de trabajo. Además, se evidencian acciones realizadas para aminorar el problema, como la contratación de equipo con perfil social y vocación de servicio, así como no contar con trabajadores sindicalizados.

En función de la variable *debilidad en relaciones horizontales (empresas-gobierno-sociedad)*, no se encontraron hallazgos sobre su presencia en el programa; al contrario, se muestra como una fortaleza del programa. Lo mismo ocurre con el caso de las variables: falta de liderazgo y compromiso de las autoridades, falta de continuidad en la gestión pública municipal y la débil capacidad en la construcción de políticas públicas municipales que también se observaron ausentes en el programa.

Para concluir, respecto a la variable *debilidad institucional en los gobiernos municipales*, se observaron los siguientes hallazgos en los componentes de la variable: respecto a las limitaciones presupuestales y las gestiones municipales de tres años, se evidenció su presencia y su impacto negativo en la implementación. El cabildo elegido por planilla y no por elección popular individual y la imposibilidad de la construcción de gobiernos metropolitanos, asimismo estuvieron presentes; sin embargo, no se encontró evidencia para determinar su impacto negativo en el programa. Y en función del último

componente de la variable, la falta de profesionalismo y preparación del equipo responsable del programa, se encontró ausente en el programa.

Destaca en los hallazgos el aprendizaje que se obtuvo por las fallas en la implementación, el cual detonó su fortalecimiento debido a las acciones realizadas para potencializar el impacto del programa. Esto coincide con los aprendizajes que May aporta a la literatura, en donde determina que las fallas pueden ser factor de cambio o innovación (May, 1992). Estos aprendizajes se observan en las variables: *intensidad alta de actores*, *presencia de mediador* y *revaloración de burócratas al nivel de calle*, como se describió anteriormente.

Cabe destacar que también en las variables relacionadas con el fracaso del programa, se encontró evidencia sobre los riesgos aminorados a través de acciones realizadas por parte del equipo y el líder, el alcalde. Tal fue el caso del proceso político de los actores involucrados, del que se trató de aislar el programa al operar el equipo con personas que no estaban afiliadas a algún partido político, así como el riguroso apego a las reglas de operación y controles internos.

De la misma forma, los hallazgos de las variables relacionadas con el fracaso de la implementación arrojaron información valiosa para complementar el estudio. Tal es el caso de la variable *complejidad de la acción conjunta*, que, a pesar de estar presente en el programa y ser clasificada como una variable que incide en el fracaso del programa, su impacto tuvo un cambio de dirección, al encontrarse evidencia de que la participación de diversos actores fortaleció la credibilidad del programa y coadyuvó en la suma de otros actores, como fue el Consejo Ciudadano. Esto coincide con lo valioso de la endogeneidad de la acción pública reflejada en Un Solo San Pedro, al ser el alcalde quien dio origen a la idea y propició la iniciativa, buscó aliados de los sectores públicos, sociales y empresariales, e incentivó un verdadero motor de desarrollo local con participación ciudadana. Esto coincide con el papel del gobierno que Duran señala en la construcción de la acción pública, es decir, del “Estado-socio no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos”, por lo que el nuevo papel estatal es la



“institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (Duran, 1999).

En el contexto latinoamericano ya ha habido casos de éxito documentados sobre meritorios procesos endógenos que implementan las políticas, no necesariamente de corte social:

...casos como los de Curitiba en Brasil en el rediseño y mejoras del sistema de transporte a partir de mecanismos de participación ciudadana, o el de Cali en Colombia o Ceará en Brasil de desarrollo económico con la participación de grupos privados, o los de Mendoza en Argentina, Barquisimeto en Venezuela, así como de varias ciudades en Bolivia y Perú, orientados a los microcréditos para actividades empresariales o ferias comerciales (Cabrero Mendoza, 2006, pág. 80).

La debilidad institucional municipal de la que habla Rojo Calzada (2013) se observa presente de manera sistémica. No obstante, por la focalización del programa, se aprecia que tanto el cabildo elegido por planilla como la imposibilidad de construir gobiernos metropolitanos no generaron influencia alguna. En el rubro de gestión pública de tres años, se encontró evidencia que el periodo de la administración también generó presión para terminar las metas acordadas. Respecto a las finanzas limitadas, a pesar de la afectación que pudo haber existido en el programa, en caso de buscar una réplica, es importante considerar la particularidad del municipio de San Pedro Garza García, el cual es uno de los municipios a nivel nacional con mejores finanzas y recaudación de impuestos (El Financiero, 2017) y que dicha estabilidad permitió una inversión de 250 mdp en este programa.

Finalmente, respecto a la falta de compromiso del líder y autoridades, una variable ausente en el programa, se identifica un escenario opuesto, con un alto nivel de compromiso y además un liderazgo sistemático, constante, propulsor de la iniciativa, conciliador y firme, cabeza y manos a la vez. Aunque en repetidas ocasiones se mencionó que buscó la horizontalidad en el programa, también es cierto que el alcalde ejerció un tipo de liderazgo mixto, en donde, a través de la verticalidad, logró reducir las demoras del programa, favoreciendo la implementación.



Finalmente, aunque no fue uno de los objetivos del proyecto de investigación, se considera valioso el hallazgo del equipo adecuado de trabajo con un perfil idóneo, ejemplificado en la búsqueda del líder operativo, que llevó a cambiar cuatro veces de dependencia y encontró su viabilidad en el DIF, o bien con el perfil de los enlaces comunitarios contratados. El equipo de trabajo no sólo fortaleció aspectos para potencializar el alcance del proyecto, sino que realizó acciones para contrarrestar efectos negativos.

El combate a la pobreza no termina en tres años y debe ser una tarea que se revolucione con la transformación de la dinámica social. Por todo lo expuesto, en caso de intentar replicar el modelo, se recomienda buscar la endogeneidad del programa en el proceso de implementación, con una participación de activa de la comunidad que impulse que el programa trascienda de administración y que se institucionalice dentro del municipio. Así, es importante que se observen las condiciones económicas de cada localidad, ya que es diferente la capacidad económica de cada Gobierno. Se destaca el valor de la focalización del programa, así como la estabilidad que generó la normatividad de la política. Y aunque, sin duda, Un Solo San Pedro dejó temas inclusos, se reconoce que contar con un equipo, aunque sea reducido pero con conocimiento, experiencia y perfil adecuado, puede incluso cambiar la dirección de variables presentes en todas las implementaciones, que causan demoras y fracasos.

Mientras haya una sola persona que no pueda tomar sus alimentos por falta de recursos, que aún vive en las carencias y que esté condenada a nacer, crecer y morir en la precariedad, incluso por un tema de estadística, existe una exigencia hacia las autoridades para hacer mejores políticas públicas que se traduzcan en dignidad para todas las personas.

## Bibliografía

- Acedo, B. (2007). *La libertad municipal y la democracia*. Obtenido de Revista Nexos: [http://historico.nexos.com.mx/articulos.php?id\\_article=1207&id\\_rubrique=466](http://historico.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1207&id_rubrique=466)
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). Estudio introductorio. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (enero-abril de 2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, 19(54), 15-37.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press,.
- Blanco Escandón, C. (s. f.). Notas sobre la Ley de Desarrollo Social. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. UNAM*, 461-470.
- Boltvinik, J., & Hernández Laos, E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
- Cabrero Mendoza, E. (2006). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E., & Arellano, D. (2011). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (24 de febrero de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)
- Canales, J., & Pérez, P. (2002). *Introducción al gobierno y al la gestión local*. España: Editorial Club Universitario.

- Coneval. (2011). *Pobreza municipal Nuevo León*. Obtenido de [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Paginas/pob\\_municipal.aspx](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Paginas/pob_municipal.aspx)
- Coneval. (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Nuevo León*. Recuperado el 11 de octubre de 2016, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012\\_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012\\_Nuevo%20Le%C3%B3n.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Nuevo%20Le%C3%B3n.pdf)
- Coneval. (2014). *InfoPobreza*. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/>
- Coneval. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda ed.). México: Coneval.
- Coneval. (2015). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014*. México: Coneval.
- Del Castillo Alemán, G., & Méndez, I. (2015). *Introducción a la teoría de las políticas públicas. Primera parte*. México: Flacso México.
- Duran, P. (1999). *Penser L'action publique*. París: LGDJ.
- Dussauge Laguna, M. I. (2016). *Guía de estudio Diseño e Implementación de Políticas Públicas. Segunda Parte. La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Flacso México.
- Esteves, A., Franks, D., & Vanclay, F. (2012). Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 34-42. Obtenido de Impact Assessment and Project Appraisal: <http://doi.org/10.1080/14615517.2012.660356>
- Foncerrada Pascal, L., Castillo Ramos, G., & Hernández Trejo, S. (2014). ¿En qué medida contribuyen? *Realidad, dato y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 80-103.

- Gobierno de San Pedro Garza García. (2013). *SIPLAN* . Obtenido de <http://siplan.sanpedro.gob.mx/siplanweb/pages/siplan/Proyectos.aspx>
- Gobierno de San Pedro Garza García. (2015). *Un Solo San Pedro*. San Pedro Garza García: R. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León.
- Gobierno de San Pedro Garza García. (s.f.). *Un Solo San Pedro*. Recuperado el 21 de junio de 2017, de San Pedro Garza García: [https://www.sanpedro.gob.mx/ussp/ussp\\_objetivos.asp](https://www.sanpedro.gob.mx/ussp/ussp_objetivos.asp)
- Hernández Chávez, A. (1996). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Laos, E. (2000). Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México. *Revista de Comercio Exterior* 50(10), 863-873.
- Hill, M., & Huper, P. (2014). *Implementing Public Policy* (tercera ed.). London: Sage.
- Hupe, P. (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29 (2), 164-182.
- Inafed. (4 de julio de 2017). *Historia del municipio mexicano*. Recuperado el 30 de febrero de 2017, de Inafed: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf)
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía). (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados de Cuestionario Básico*. Obtenido de Instituto Nacional de Geografía: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ccpv/2010/tabulados/basico/01\\_01B\\_MUNICIPAL\\_19.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ccpv/2010/tabulados/basico/01_01B_MUNICIPAL_19.pdf)
- INEGI. (2010). *Cuéntame, Población rural y urbana*. Obtenido de [http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P)
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado el 15 de febrero de 2017, de Instituto Nacional de Geografía: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)

- Jolly, J. (2003). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. En *Documentos IIGG* (págs. 1-35). Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision process: seven categories of functional analysis*. University of Maryland, College Park: College Park.
- Lasswell, H. D. (1992). Orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-103). México: Porrúa.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes á la gouvernance urbaine. *Revue Francaise de Science Politique*, 45(1), 57-95.
- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En J. Subirats, & J. Brugué, *Lecturas de gestión pública* (págs. 281-297). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Majone, G. (1999). Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo. *Gestión y Política Pública*, VIII(1), 21-47.
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1998). La implementación como evolución. En J. Pressman, & A. Wildavsky, *Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland* (págs. 263-284). México: Fondo de Cultura Económica.
- March, J., & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. Nueva York: Free Press.
- May, P. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- Merino, M. (2000). De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. En J. Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Moreno González, M. (2014). Movimientos sociales y desarrollo en México contemporáneo. *Espacios Públicos*, 17(39), 93-104.
- Muller, P., Jolly, J., & Vargas, C. (2002). *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- Municipio de San Pedro Garza García. (2013). *Reglas de Operación del Programa Un Solo San Pedro*. San Pedro Garza García: Municipio San Pedro Garza García.
- Notimex. (13 de marzo de 2017). ¿Cuáles son los 5 pilares del Modelo Educativo? *Excelsior*, pág. en línea. Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/03/13/nuevo-modelo-educativo-tiene-cinco-pilares-nuno>
- Ordorica, A. P. (22 de 5 de 2015). El Grupo de los Diez en la elección de Nuevo León. *Excelsior*, pág. en línea. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/ana-paula-ordorica/2015/05/22/1025481>
- Parsons, W. (4-6 de abril de 2005). Seminario problemas públicos y retos del diseño de políticas: viejas y nuevas tendencias. México: Flacso.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso-México, Miño y Dávila Editores.
- PNUD. (2010). *Índice de Desarrollo Humano Municipal*. (O. d. Unidas, Ed.) Recuperado el 2 de mayo de 2016, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: [http://seieg.iplaneg.net/seieg/doc/PNUD\\_info\\_municipios\\_1396283134\\_1396370935\\_1396647473.pdf](http://seieg.iplaneg.net/seieg/doc/PNUD_info_municipios_1396283134_1396370935_1396647473.pdf)
- Portales Derbez, L. (2015). *Evaluación de impacto del programa Un solo San Pedro en la mitigación de la pobreza y la inclusión social*. San Pedro Garza García: UDEM.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En G. J. Miller, M. Sidney, & F. Fisher, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 89-107). Boca Raton FL: CRC Press.

- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R., & Marsh, D. (1995). Les réseaux de l'action publique en Grand-Bretagne. En P. Le Galès, & M. Tatcher, *Le réseaux de politique publique*. París: L'Harmattan.
- Rojo Calzada, P. (2013). Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(56), 99-122.
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. A. (2003). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (págs. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *Policy Studies Journal*, 33(4), 559-582.
- Sánchez Bernal, A., García Bátiz, M. L., Rosas Arellano, J., & Flores Payán, L. (2015). *La evaluación de impacto de una política social municipal*. México: Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez-Bernal, A., & García-Bátiz, M. L. (2010). El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. *Economía, Sociedad y Territorio*, X(33), 355-412.
- Santamarina Gómez, A. (1982). El viraje de la izquierda mexicana en cuarenta años. *Revista Nexos*.
- Sedesol. (2012). *La expansión de las ciudades: 1980 2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal.
- Sedesol. (21 de 06 de 2017). *Cuestionario Único de Información Socioeconómica*. Obtenido de Sedesol: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/1\\_COMERI/4\\_Proj\\_en\\_rev/ANEXO\\_2\\_CUIS.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/1_COMERI/4_Proj_en_rev/ANEXO_2_CUIS.pdf)

- Subirats, J., Knoepfel, J., Larrue, P., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Thoenig, J. (30 de Septiembre de 1999). L'Action publique locale entre autonomie et cooperation. *Les entretiens sur le développement local: quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?* Paris.
- Valenti, G., & Flores, U. (diciembre de 2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 167-191.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*(21), 29-52.
- Wallerstein, I. (2004). *Después del liberalismo* ( 4ª ed.). México: Siglo XXI.
- Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform". *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.
- Weatierle, R., & Lipsky, M. (1977). "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform". *Harvard Educational Review*, 171-197.
- Winter, S. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. En G. Peters, & J. Pierre (Edits.), *Handbook of Public Administration* (págs. 212-222). Londres.
- WordMagic. (26 de septiembre de 17). Obtenido de <http://www.wordmagicsoft.com/diccionario/en-es/fixer.php>



### Anexo 1. Marco Lógico (vivienda, regeneración y capacidades)

<b>Nombre de la Dependencia, Institución, u Organismo Público:</b>		Dirección de Desarrollo Humano y Capital Social						
<b>Eje de Desarrollo:</b>		Un Solo San Pedro- Dignificación de Vivienda						
<b>OBJETIVO ESATRATÉGICO DE LA DEPENDENCIA A LA QUE ESTÁ ALINEADO EL PROGRAMA:</b>								
<b>Elaborado por:</b>		Ing. Agueda Carolina Gon Martínez, Coordinadora de Bienestar Social						
<b>BENEFICIARIOS:</b>								
Población en situación de carencia por espacios y calidad en las viviendas								
RESUMEN NARRATIVO	FACTOR RELEVANTE	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN	SUPUESTOS		
		INDICADOR	FÓRMULA	FRECUENCIA DE LA MEDICIÓN				
<b>FIN</b>	Contribuir a mitigar la pobreza multidimensional reduciendo la carencia en servicios básicos, espacios y la calidad de vivienda de las familias sampeptrinas más vulnerables.	Carencia por calidad y espacios de la vivienda (Medición de pobreza multidimensional según CONEVAL 2012)	Porcentaje de población inscrita al programa con carencia en servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda, respecto al inicio del programa. (Basado en el indicador de carencia de la calidad y espacios de la vivienda, CONEVAL 2012)	Indicador de CONEVAL para identificar población en situación de carencia de servicios básicos, calidad y espacios de vivienda antes y después de la intervención (hoja 2)	Tetramestre	Aplicación de encuesta y estudio técnico previo a la intervención y posterior a la intervención.  Foto de la vivienda antes y después de la intervención	Los beneficiarios cumplen con todos los requisitos de participación y construcción  Se cuenta con el presupuesto necesario para realizar el proyecto  Los procesos de suministro de materiales se llevan a cabo en el tiempo estipulado	
<b>PROPÓSITO</b> Objetivo del Programa	Dignificar las condiciones de la infraestructura de la vivienda de las catorce colonias más vulnerables del municipio, por medio de procesos de autoconstrucción y desarrollo comunitario.	El material de los pisos, el material del techo de la vivienda, el material de los muros de la vivienda, Hacinamiento (razón de personas por cuarto)  Servicios básicos de la vivienda	Número de pisos firmes construidos Número de techos de losa colocados Número de mejoras menores (remozamiento) a viviendas Número de ampliaciones realizadas por hacinamiento Número de viviendas beneficiadas Número de personas beneficiadas con la mejora de la vivienda Número de gestiones para ampliar cobertura de servicios básicos de la vivienda	NA	MENSUAL	Evidencia fotográfica por vivienda	Los beneficiarios cumplen con la autoconstrucción de sus soluciones  El suministro de materiales se realiza acorde al programa de obra para cada colonia	
<b>COMPONENTES</b> Bienes y servicios que reciben los beneficiarios	Componente 1	Asesoría Técnica y Social para la Dignificación de Vivienda	Estudios Socioeconómicos	Número de estudios socioeconómicos aplicados	NA	MENSUAL	Copia de estudios socioeconómicos firmados por beneficiario Carta descriptiva por vivienda	
			Estudios técnicos	Número de estudios técnicos realizados	NA	MENSUAL	Croquis de la vivienda Fotos durante el proceso de medición	
			Talleres de Desarrollo Comunitario	Número de talleres impartidos Porcentaje promedio de asistencia a talleres, respecto a número de personas inscritas	Número de asistentes / Número de inscritos	MENSUAL	Lista de asistencia firmada	
			Talleres de Autoconstrucción	Número de talleres impartidos Porcentaje promedio de asistencia a talleres, respecto a número de personas inscritas	Número de asistentes / Número de inscritos	MENSUAL	Lista de asistencia firmada	
			Asesoría técnica a los beneficiarios durante la autoconstrucción	Porcentaje de avances por vivienda por colonia, respecto al programa de obra por colonia	Por observación y revisión del arquitecto responsable	MENSUAL	Reporte de avances semanales por vivienda por colonia Fotografías de avance por colonia	
			Talleres de Autodiagnóstico Comunitario	Número de Talleres impartidos Porcentaje de documento de diagnóstico	NA	MENSUAL	Lista de asistencia firmada	
			Componente 2	Soluciones constructivas	Suministro de materiales de construcción	Número de soluciones de vivienda construidas	NA	MENSUAL
			Gestión para ampliación de cobertura de servicios básicos de la vivienda	Número de gestiones realizadas	NA	Bimestral	Fotografía o documentos probatorios de las gestiones (oficios, correos electrónicos, etc.)	

Nombre de la Dependencia, Institución, u Organismo Público:		DIRECCIÓN DE DESARROLLO HUMANO Y CAPITAL SOCIAL
Eje de Desarrollo:	PMD/PROYECTO ORO UN SOLO SAN PEDRO/REGENERACIÓN URBANA	
OBJETIVO ESATRATÉGICO DE LA DEPENDENCIA A LA QUE ESTÁ ALINEADO EL PROGRAMA		
PMD 2012-2015, ART. 30, INCGO C. FRACCION VI:		
1-UN SOLO SAN PEDRO. 1.1.3 ASEGURAR QUE LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE TENGA OPORTUNIDAD PARA CUBRIR LAS CARENCIAS EN CUANTO A CALIDAD Y SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA.		
BENEFICIARIOS: CIUDADANOS DE LAS 14 COLONIAS MÁS VULNERABLES DE NUESTRO MUNICIPIO		

RESUMEN NARRATIVO	FACTOR RELEVANTE	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN	SUPUESTOS		
		INDICADOR	FÓRMULA	FRECUENCIA DE LA MEDICIÓN				
<b>FIN</b>	Promover la cohesión social como factor incluido en la medición de la Pobreza Multidimensional La Ley General de Desarrollo Social (LGDSS)	Cohesión Social	Grado de Cohesión Social	Coficiente de Gini Razón de ingreso Índice de polarización social Índice de percepción de redes sociales	CADA 5 AÑOS	COEVAL	La metodología de medición de pobreza multidimensional no cambia	
<b>PROPÓSITO</b> Objetivo del Programa	Implementar proyectos específicos de urbanismo social en los polígonos con mayor grado de vulnerabilidad	Infraestructura Urbana	Porcentaje de avance de obras	(OBRAS REALIZADAS / CANTIDA DE OBRAS PROYECTADAS)*100	Mensual	Mapa digital, Reportes físicos y digitales, pagina de internet	Existe presupuesto asignado a los proyectos	
<b>COMPONENTES</b> Bienes y servicios que reciben los beneficiarios	Componente 1	Regeneración Col. Santa Elena	Mejoramiento de entorno comunitario	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Bitácora de obra, evidencia fotográfica	Componentes (bienes y servicios) que reciben los beneficiarios por parte de otras dependencias, instituciones y organismos, que no están a cargo de la dependencia responsable del programa  La Comisión de Regeneración autoriza los proyectos
	Componente 2	Regeneración Col. Canteras	Mejoramiento de entorno comunitario	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Bitácora de obra, evidencia fotográfica	
	Componente 6	Regeneración Col. Luis Echeverría, Lucio Blanco I y Plan de Ayala	Mejoramiento de entorno comunitario	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*99	Mensual	Bitácora de obra, evidencia fotográfica	
	Componente 5	Regeneración Col. Lucio Blanco II	Mejoramiento de entorno comunitario	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Bitácora de obra, evidencia fotográfica	
	Componente 3	Regeneración Col. San Pedro 400	Mejoramiento de entorno comunitario	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Bitácora de obra, evidencia fotográfica	
	Componente 4	Regeneración Col. Pinos I y II	Mejoramiento de entorno comunitario	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Bitácora de obra, evidencia fotográfica	
	Componente 7	Regeneración Col. Tampiquito	Mejoramiento de entorno comunitario	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Bitácora de obra, evidencia fotográfica	
<b>ACTIVIDADES O PROCESOS DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE COMPONENTES</b>	<b>COMPONENTE 1:REGENERACIÓN COL. SANTA ELENA</b>							
	Actividad 1.1	Taller para identificar necesidades de la comunidad	Diagnóstico de necesidades	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento - resultado de talleres	Actividad 1.1 apoyados con IMPLAN Actividad 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5 apoyados por Obras Públicas
	Actividad 1.2	Levantamiento de necesidades	Listado de obras proyectadas	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento- Plan de Regeneración	
	Actividad 1.3	Soporte/Aval técnico	Catálogo de conceptos	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento-Catálogo de conceptos	
	Actividad 1.4	Estudio de viabilidad y Licitación	Costeo de obra Licitación	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento	
	Actividad 1.5	Ejecución de obra	Avance de obra	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica	
Actividad 1.6	Entrega de obra a los ciudadanos	Evento	Porcentaje de eventos realizados	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica		
<b>ACTIVIDADES O PROCESOS DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE COMPONENTES</b>	<b>COMPONENTE 2:REGENERACIÓN COL. CANTERAS</b>							
	Actividad 2.1	Taller para identificar necesidades de la comunidad	Diagnóstico de necesidades	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento - resultado de talleres	Actividad 2.1 apoyados con IMPLAN Actividad 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5 apoyados por Obras Públicas
	Actividad 2.2	Levantamiento de necesidades	Listado de obras proyectadas	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento- Plan de Regeneración	
	Actividad 2.3	Soporte/Aval técnico	Catálogo de conceptos	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento-Catálogo de conceptos	
	Actividad 2.4	Estudio de viabilidad y licitación	Costeo de obra Licitación	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento	
	Actividad 2.5	Ejecución de obra	Avance de obra	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica	
Actividad 2.6	Entrega de obra a los ciudadanos	Evento	Porcentaje de eventos realizados	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica		
<b>ACTIVIDADES O PROCESOS DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE COMPONENTES</b>	<b>COMPONENTE 6:REGENERACIÓN COL. LUIS ECHEVERRÍA, LUCIO BLANCO I Y PLAN DE AYALA</b>							
	Actividad 6.1	Taller para identificar necesidades de la comunidad	Diagnóstico de necesidades	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento - resultado de talleres	Actividad 6.1 apoyados con IMPLAN Actividad 6.2, 6.3, 6.4 y 6.5 apoyados por Obras Públicas
	Actividad 6.2	Levantamiento de necesidades	Listado de obras proyectadas	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento- Plan de Regeneración	
	Actividad 6.3	Soporte/Aval técnico	Catálogo de conceptos	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento-Catálogo de conceptos	
	Actividad 6.4	Estudio de viabilidad	Costeo de obra	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento	
	Actividad 6.5	Ejecución de obra	Avance de obra	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica	
Actividad 6.6	Entrega de obra a los ciudadanos	Evento	Porcentaje de eventos realizados	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica		
<b>ACTIVIDADES O PROCESOS DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE COMPONENTES</b>	<b>COMPONENTE 3:REGENERACIÓN COL. LUCIO BLANCO II</b>							
	Actividad 5.1	Taller para identificar necesidades de la comunidad	Diagnóstico de necesidades	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento - resultado de talleres	Actividad 5.1 apoyados con IMPLAN Actividad 5.2, 5.3, 5.4 y 5.5 apoyados por Obras Públicas
	Actividad 5.2	Levantamiento de necesidades	Listado de obras proyectadas	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento- Plan de Regeneración	
	Actividad 5.3	Soporte/Aval técnico	Catálogo de conceptos	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento-Catálogo de conceptos	
	Actividad 5.4	Estudio de viabilidad	Costeo de obra Licitación	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento	
	Actividad 5.5	Ejecución de obra	Avance de obra	Porcentaje de avance de obra	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica	
Actividad 5.6	Entrega de obra a los ciudadanos	Evento	Porcentaje de eventos realizados	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Evidencia fotográfica		
<b>ACTIVIDADES O PROCESOS DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE COMPONENTES</b>	<b>COMPONENTE 3:REGENERACIÓN COL. SAN PEDRO 400</b>							
	Actividad 3.1	Taller para identificar necesidades de la comunidad	Diagnóstico de necesidades	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento - resultado de talleres	
	Actividad 3.2	Levantamiento de necesidades	Listado de obras proyectadas	Porcentaje de avance	(Avance real/Avance proyectado)*100	Mensual	Documento- Plan de Regeneración	

Nombre de la Dependencia, Institución, u Organismo Público:		Desarrollo Humano y Capital Social
Eje de Desarrollo:		Un Solo San Pedro
OBJETIVO ESATRATÉGICO DE LA DEPENDENCIA A LA QUE ESTÁ ALINEADO EL PROGRAMA:		
BENEFICIARIOS:		
Familias que habitan las viviendas con alguna carencia en espacios o calidad		

RESUMEN NARRATIVO	FACTOR RELEVANTE	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN	SUPUESTOS		
		INDICADOR	FÓRMULA	FRECUENCIA DE LA MEDICIÓN				
<b>FIN</b>	Contribuir a mitigar la pobreza multidimensional reduciendo la carencia en espacios y la calidad de vivienda de las familias sampeginas más vulnerables.	Carencia por calidad y espacios de la vivienda (Medición de pobreza multidimensional según CONEVAL, 2012)	Porcentaje de población con carencia en la calidad y espacios de la vivienda (Basado en el indicador de carencia de la calidad y espacios de la vivienda, CONEVAL 2012)	Indicador de CONEVAL para identificar población en situación de carencia por calidad y espacios de vivienda antes y después de la intervención	Tetramestre	Aplicación de encuesta y estudio técnico previo a la intervención y posterior a la intervención.  Foto de la vivienda antes y después de la intervención	Los beneficiarios cumplen con todos los requisitos de participación y construcción  Se cuenta con el presupuesto necesario para realizar el proyecto  Los procesos de suministro de materiales se llevan a cabo en el tiempo estipulado	
<b>PROPÓSITO</b> Objetivo del Programa	Dignificar las condiciones de la infraestructura de la vivienda de las catorce colonias más vulnerables del municipio, por medio de procesos de autoconstrucción y desarrollo comunitario.	El material de los pisos, el material del techo de la vivienda, el material de los muros de la vivienda, Hacinamiento (razón de personas por cuarto)	Número de pisos firmes construidos Número de techos de losa colocados Número de mejoras menores (remozamiento) a viviendas Número de ampliaciones realizadas por hacinamiento	NA	MENSUAL	Evidencia fotográfica por vivienda		
<b>COMPONENTES</b> Bienes y servicios que reciben los beneficiarios	Componente 1	Material de Construcción y Acabado entregado	Material de construcción y acabado	Porcentaje de material entregado en tiempo y forma	(FAMILIAS BENEFICIADAS / FAMILIAS INSCRITAS)*100	MENSUAL	Base de datos de:Padron de beneficiarios	Componentes (bienes y servicios) que reciben los beneficiarios por parte de otras dependencias, instituciones y organismos, que no están a cargo de la dependencia responsable del programa  Componente 5 Taller de autoconstrucción por IMPLAN realizado
	Componente 2	Sanitarios instalados	sanitarios	Porcentaje de sanitarios instalados en tiempo y forma Porcentaje de familias que tuvieron acceso a la instalación de sanitarios	(SANITARIOS INSTALADOS / FAMILIAS INSCRITAS)*100  (FAMILIAS CON ACCESO / FAMILIAS INSCRITAS)*100	MENSUAL		
	Componente 3	Material eléctrico entregado	material electrico	Porcentaje de material eléctrico instalado	(FAMILIAS BENEFICIADAS / FAMILIAS INSCRITAS)*100	MENSUAL		
	Componente 4	Taller de trabajo en equipo para la autoconstrucción por hábitat para la humanidad impartido	Taller de trabajo en equipo para la autoconstrucción	Promedio de beneficiarios por taller realizado Porcentaje de cumplimiento de asistencia a los 3 talleres	FAMILIAS ASISTENTES AL TALLER año t / FAMILIAS INSCRITAS año t  (FAMILIAS ASISTENTES A 3 TALLERES año t / FAMILIAS INSCRITAS)*100	MENSUAL		
	Componente 5	Taller de autoconstrucción por IMPLAN impartido	Taller de autoconstrucción					
<b>ACTIVIDADES O PROCESOS DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE COMPONENTES</b>	<b>COMPONENTE 1: Material de Construcción y Acabado</b>							
	Actividad 1.1	Elaboración de Diagnostico	Diagnóstico Social	Porcentaje de avance	(FAMILIAS CON DIAGNOSTICO / FAMILIAS INSCRITAS)*100	MENSUAL	Acciones y procesos que deben ocurrir para lograr la entrega del componente 1, y que no están en responsabilidad de la dependencia en cargo del programa	
	Actividad 1.2	Realización de estudio socioeconomico	Estudios Socioeconómicos			MENSUAL		
	Actividad 1.3	Contratacion de Soporte /aval tecnico	Soporte / Aval tecnico			MENSUAL		
	Actividad 1.4	Inscripcion al padron de beneficiarios	Listado de beneficiarios	Porcentaje de personas inscritas	(FAMILIAS INSCRITAS/ FAMILIAS POTENCIALES)*100	MENSUAL	Actividad 1.2 Habitat para la Humanidad. Actividad 1.3 Desarrollada por Obras Publicas  Mano de Obra gratuita por voluntarios y estudiantes de servicio social Y/o practicas profesionales por universitarios.	
	<b>COMPONENTE 2: Sanitarios instalados</b>							
	Actividad 2.1	Realización de estudio socioeconomico				MENSUAL	Actividad 2.1 Habitat para la Humanidad.	
	Actividad 2.2	Inscripcion al padron de beneficiarios		Porcentaje de personas inscritas	(FAMILIAS INSCRITAS/ FAMILIAS POTENCIALES)*100	MENSUAL		
	Actividad 2.3	Calendarización de la entrega		Porcentaje de cumplimiento	(FAMILIAS BENEFICIADAS / FAMILIAS INSCRITAS)*100	MENSUAL		
	<b>COMPONENTE 3: Material eléctrico</b>							
Actividad 3.1	Realización de estudio socioeconomico				MENSUAL	Actividad 2.1 Habitat para la Humanidad.		
Actividad 3.2	Inscripcion al padron de beneficiarios		Porcentaje de personas inscritas	(FAMILIAS INSCRITAS/ FAMILIAS POTENCIALES)*100	MENSUAL			
Actividad 3.3	Calendarización de la entrega		Porcentaje de cumplimiento	(FAMILIAS BENEFICIADAS / FAMILIAS INSCRITAS)*100	MENSUAL			

Nombre de la Dependencia, Institución, u Organismo Público:	DIRECCION DE DESARROLLO HUMANO Y CAPITAL SOCIAL
Eje de Desarrollo:	PMD 1.1.4. USSP /CAPACIDADES
OBJETIVO ESATRATEGICO DE LA DEPENDENCIA A LA QUE ESTÁ ALINEADO EL PROGRAMA:	ART. 30 Inciso C Fracción V
<b>UN SOLO SAN PEDRO</b>	
BENEFICIARIOS:	<b>HABITANTES DE LAS 14 COMUNIDADES MAS VULNERABLES DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCIA</b>

RESUMEN NARRATIVO		FACTOR RELEVANTE	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN	SUPUESTOS	META 2014	
			INDICADOR	FÓRMULA	FRECUENCIA DE LA MEDICIÓN				
<b>FIN</b>	Promover la cohesión social como factor incluido en la medición de la Pobreza Multidimensional La Ley General de Desarrollo Social (LGDS)	Cohesión Social	Grado de Cohesión Social	Coefficiente de Gini Razón de ingreso Grado de polarización social Índice de percepción de redes sociales	CADA 5 AÑOS	ONEVAL	Acciones y procesos que deben ocurrir: Contar con Presupuesto, Contar con el Apoyo Municipal y de la Comunidad		
<b>PROPÓSITO</b>	Objetivo del Programa	Promover que los habitantes de las 14 comunidades mas vulnerables del municipio de San Pedro cuenten con oportunidades que	Desarrollo de Capacidades	Porcentaje de personas atendidas	(Número de personas atendidas/ Número total de las personas de las 14 colonias)*100	ANUAL	Reportes físicos y digitales	Acciones y procesos que deben ocurrir: Contar con Presupuesto, Contar con el Apoyo Municipal y de la Comunidad	50%
COMPONENTES Bienes y servicios que reciben los beneficiarios	Componente 1	Reducir el Rezago Educativo	Educación	Porcentaje de personas atendidas	(NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS / TOTAL DE PERSONAS IDENTIFICADAS CON REZAGO EDUCATIVO ) *100	ANUAL	Base de datos SEP, INEGI, ONEVAL, reportes físicos	Componentes (bienes y servicios) que reciben los beneficiarios por parte de otras dependencias, instituciones y organismos, que no están a cargo de la dependencia responsable del programa	30%
	Componente 2	Impulsar el bienestar económico familiar	Ingreso	Porcentaje de personas atendidas	(NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS / TOTAL DE PERSONAS IDENTIFICADAS CON DESEMPLEO ) *100	ANUAL	Base de datos de Padron de beneficiarios		50%
	Componente 3	Promover la Capacitación de Desarrollo Humano	Desarrollo Integral	Porcentaje de personas atendidas	(NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS / TOTAL DE PERSONAS DE LAS 14 COLONIAS MÁS VULNERABLES ) *100	ANUAL	Reportes físicos y digitales		50%
	Componente 4	Realizar actividades de salud preventiva	Salud	Porcentaje de personas atendidas	(NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS CON SEGURO POPULAR / TOTAL DE PERSONAS IDENTIFICADAS SIN ACCESO A SERVICIOS DE SALUD ) *100	ANUAL	Reportes físicos y digitales		50%
	Componente 5	Participación Ciudadana y Cultura de la Legalidad	Participación Ciudadana	Porcentaje de personas atendidas	(NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS / TOTAL DE PERSONAS DE LAS 14 COLONIAS MÁS VULNERABLES ) *100	ANUAL	Reportes físicos y digitales		15%
	Componente 6	Regularización de Asentamientos Humanos	Escrituración	Porcentaje de lotes regularizados	(NÚMERO DE ESCRITURAS ENTREGADAS/ NÚMERO DE LOTES IRREGULARES)*100	ANUAL	Reportes físicos y digitales, copia de Escrituras		100%
	Componente 7	Red de Voluntarios	Ciudadanos participantes en programa Un Solo San Pedro	Porcentaje de voluntarios que participan activamente	(NÚMERO DE VOLUNTARIOS INSCRITOS / NÚMERO TOTAL DE HABITANTES DEL MUNICIPIO)*100	ANUAL	Reportes físicos y digitales		1%
ACTIVIDADES O PROCESOS DE GESTIÓN Y PRODUCCIÓN DE	COMPONENTE 1: Reducir el rezago educativo								
Actividad 1.1	Apoyo Escolar para Niños y Jóvenes	Apoyo Escolar	Porcentaje de Personas Beneficiadas	PERSONAS INSCRITAS / POBLACION DE NIÑOS Y JOVENES*100	MENSUAL	Reportes físicos y digitales	Acciones y procesos que deben ocurrir: Cupo y Actividad de Estancias del DF, Inscripción de Red de Voluntarios, Interés de la Población, Disponibilidad de Espacios	10 personas / Colonia	
			Cantidad de Programas de apoyo escolar	(CANTIDAD DE PROGRAMAS ACTIVOS / CANTIDAD DE COLONIAS) ~100	MENSUAL	Reportes físicos y digitales	1 programa / Colonia		
Actividad 1.2	Disminuir la Analfabetización	Alfabetización	Cantidad de Personas Beneficiadas (Certificado)	PERSONAS BENEFICIADAS/ POBLACION ANALFABETA*100	SEMESTRAL	Base de datos SEP, INEGI, ONEVAL reportes físicos.	Acciones y procesos que deben ocurrir: Presencia de la INEA, Interés de la Población, Disponibilidad de Espacios	5 personas / colonia	
Actividad 1.3	Alcanzar Nivel Escolar Básico	Rezago Educativo	Cantidad de Personas Beneficiadas (Certificado)	PERSONAS BENEFICIADAS/ POBLACION SIN PRIMARIA*100	TRIMESTRAL	Base de datos SEP, INEGI, ONEVAL reportes físicos.	Acciones y procesos que deben ocurrir: Presencia de la INEA, Interés de la Población, Disponibilidad de Espacios	10 personas / Colonia	
		Rezago Educativo		PERSONAS BENEFICIADAS/ POBLACION SIN SECUNDARIA NACIDA DESPUES DE 1982*100	TRIMESTRAL	Base de datos SEP, INEGI, ONEVAL reportes físicos.	10 personas / Colonia		
Actividad 1.4	Disminuir la Deserción de Educación Medio-Superior y Superior	Deserción Escolar Medio-Superior y Superior	Cantidad de Becas Otorgadas / Cantidad de Personas Beneficiadas (Certificado)	PERSONAS BENEFICIADAS/ POBLACION SIN PREPARATORIA DE 15 a 25 AÑOS*100	SEMESTRAL	Base de datos SEP, INEGI, ONEVAL reportes físicos.	Acciones y procesos que deben ocurrir: Beca Otorgada, Interés de la Población, Disponibilidad de Espacios	10 personas / Colonia	

## Anexo 2. Reglas de operación



### AL REPUBLICANO AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN. P R E S E N T E.-

A los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social y Humano del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, nos fue turnado por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano para su estudio, análisis y dictamen en fecha 03 de julio de 2013 **LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE "UN SOLO SAN PEDRO"**, por lo que se presenta el siguiente DICTAMEN, para cuya redacción se tomó en cuenta los antecedentes y consideraciones de orden legal siguientes:

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Que con la finalidad de precisar los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo municipal se aprobó el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 para el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León en la Décimo Tercera Sesión Extraordinaria del Republicano Ayuntamiento celebrada en fecha 24 de enero de 2013.

**SEGUNDO.** Que dentro del marco del Eje Un Solo San Pedro del referido Plan Municipal de Desarrollo se tiene como finalidad el desarrollo, implementación y evaluación de acciones innovadoras que promuevan la inclusión social y mitiguen la pobreza multidimensional en el Municipio de San Pedro Garza García, teniendo como fundamentos transversales la solidaridad, la responsabilidad ciudadana y el emprendimiento.

**TERCERO.** Que en Sesión Extraordinaria de fecha once (11) de junio del presente año, se aprobó instruir a la la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, las Reglas de Operación del Programa denominado Un Solo San Pedro, y en su oportunidad presentarlas para su aprobación ante este H. Órgano Colegiado.

**CUARTO.-** Que en fecha tres (03) de julio de dos mil trece (2013), en Sesión Ordinaria de la Comisión de Desarrollo Social y Humano, fueron aprobadas las Reglas de Operación del Programa denominado Un Solo San Pedro, en cumplimiento a lo establecido en el antecedente que antecede.

Por lo anteriormente expresado, se estiman las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

**PRIMERO.** Que el Republicano Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26, inciso b) fracción III de la Ley Orgánica de la



OFICINA  
ADMINISTRATIVA DE  
INGRESOS Y RECAUDOS

Palacio Municipal, Juárez y Libertad s/n  
San Pedro Garza García, N. L., C.P. 66200  
Tels.: (81) 8400-4435 y 8400-4436  
www.sanpedro.gob.mx

Página 1 de 3

