



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
No. 17 – Diciembre 2014
España
ISSN: 19899300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

Fecha de recepción: 08 de diciembre de 2014
Fecha de aceptación: 23 de diciembre de 2014

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTE: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

Héctor Omar Turrubiates Flores

hot@uaslp.mx

Marco Iván Vargas Cuéllar

marco.vargas@uaslp.mx

Irma Brígida Suárez Rodríguez

irma.suarez@uaslp.mx

Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca
Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Resumen

El programa Agenda desde lo Local (ADL) hoy en día denominado Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) es un programa operado desde el año 2004 por la Secretaría de Gobernación a través de su órgano desconcentrado Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) “*cuyo propósito era estimular a los municipios mexicanos a incorporarse voluntariamente a un esquema de estructuración mínima de la gestión municipal, que a partir de un autodiagnóstico y la posterior verificación por instituciones de educación superior, permitía darle orden interno a su administración*” (INAFED, 2004)

El INAFED desarrolla la ADM se vincula y coordina con las Entidades federativas que a su vez mediante sus respectivas instituciones, implementan el programa. En el caso del Estado de San Luis Potosí, el programa lo implementa la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM) órgano administrativo desconcentrado del Poder Ejecutivo Estatal sectorizado a la Secretaría General de Gobierno.¹

Este programa busca principalmente, diagnosticar la gestión y el desempeño de los municipios a partir de indicadores con parámetros enfocados primordialmente a medir la cobertura y calidad de los servicios básicos. Se implementa en cuatro etapas a saber: 1. Diagnóstico, 2. Mejora, 3. Actualización del diagnóstico y 4. Verificación las cuales a su vez se realizan de manera periódica con el objeto de que puedan reiterarse durante el periodo de gobierno de la administración municipal.

El presente trabajo pretende brindar un contexto de los trabajos que se desarrollan en la última etapa del programa: la verificación, donde el INAFED y la CEFIM se vincula con Instituciones de Educación superior (IES) existentes en la Entidad con el objeto de garantizar transparencia e imparcialidad. Las IES entonces, integran equipos de verificación integrados por catedráticos y alumnos que han sido capacitados sobre los criterios e indicadores a examinar. Estos equipos son liderados por el personal académico a quienes se les nombra como verificadores titulares (VT) quienes son los responsables de revisar cada uno de los resultados de los respectivos indicadores, aclarar los criterios de la verificación y de integrar, signar y capturar digitalmente el documento resultante del proceso, evitando con ello que pudiera ocurrir algún cambio en los resultados de la verificación por alguna institución ajena.

Palabras clave:

Capacidad institucional, planeación estratégica, Procedimientos programáticos.

¹ Artículo 1º Reglamento Interno de la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios. Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. 2010.

Abstract

The “Agenda desde lo local” program (ADL) called today Municipal Development Agenda (ADM) is a program operated since 2004 by the Secretaria de Gobernacion through its deconcentrated National Institute for Federalism and Municipal Development (INAFED) "whose purpose was to encourage Mexican municipalities to voluntarily join a scheme minimal structuring of municipal management, from a self-diagnosis and subsequent verification by institutions of higher education, allowing internal order to give his administration" (INAFED, 2004)

The ADM INAFED linked develops and coordinates with federal entities that in turn by their respective institutions, implement the program. In the case of the State of San Luis Potosi, the program is implemented by the Coordinacion Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM) decentralized administrative body of the state executive branch subdivision to the Secretaria General de Gobierno.

This program aims primarily to diagnose the management and performance of municipalities based on indicators with parameters focused primarily measure the coverage and quality of basic services. It is implemented in four stages as follows: 1. Diagnosis 2. Improvement 3. Update 4. Verification of diagnosis and which in turn are made periodically in order that they can be repeated during the period of Municipal Government Administration.

This paper aims to provide a context for the work developed in the last stage of the program: verification, where CEFIM INAFED and links with existing Higher Education Institutions (HEIs) in the Bank in order to ensure transparency and impartiality. The IES then integrate verification teams composed of faculty and students who have been trained on the criteria and indicators to be examined. These teams are led by academic staff to whom it is named as holders verifiers (VT) who are responsible for reviewing each of the results of the indicators, clarify the criteria for verification and to integrate, sign for and capture digitally the document output, thereby preventing any changes to the verification results may occur from any institution outside.

Keywords

Institutional capacity; strategic planning of government; program procedures.

ANTECEDENTES

Con base al artículo 115 Constitucional, el municipio libre constituye la base de la división territorial y de su organización política - administrativa de los Estados integrantes de la Federación y cuyo gobierno se realizará por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley² determine.

A su vez la fracción II faculta a los ayuntamientos a *“aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, para organizar la administración pública municipal, así como regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia”* Estos servicios se describen en la fracción III del mismo precepto legal que a su vez permite la coordinación y asociación entre municipios, previo acuerdo (convenio) entre ayuntamientos *para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.*

En términos de función pública, la fracción V del 115 Constitucional faculta, entre otros aspectos, a los ayuntamientos de administrar su zonificación, desarrollar sus planes municipales de desarrollo; participar en planes desarrollo regional; crear y administrar sus reservas territoriales, ecológicas y elaborar y aplicar sus planes de ordenamiento.

Estos preceptos, establecen un escenario donde convergen diversas acciones generadas desde la política pública –que se caracteriza por el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental– y las actuaciones por parte de los decisores, administradores públicos y que se refleja

² Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. Decreto 554 (2000).

en la *acción pública*. Este escenario se trastoca al desarrollarse diversos contextos (sociales, culturales, políticos, económicas, ambientales, territoriales, etc...) y se suman diversas problemáticas (limitación de recursos públicos, nula o poca planeación y proyección estratégica, inseguridad pública, perturbaciones ambientales, etc...) Todo lo anterior bajo los reflectores de la opinión pública, la crítica mediática y un incipiente *baldón* en las redes sociales digitales.

Esta acción pública o acción pública organizada concebida como: “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Toenig, 1997) Es entonces que:

“la categoría acción pública se revela como una herramienta para explorar tanto las intenciones de los actores (gubernamentales y no gubernamentales) como las condiciones en las que éstos se desenvuelven. Más aun, el uso de esta categoría ayuda a caracterizar la evolución de las configuraciones gubernamental y no gubernamental y las interacciones entre ambas. La atención se dirige así a explorar las condiciones particulares que favorecen o inhiben la construcción del desarrollo en espacios sociales determinados; se trata pues de explicar la dinámica de la acción pública localizada, en este caso en municipios urbanos de México” (Morales Barragán, 2006)

El programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) es un programa que tiene como referencia diversos acuerdos y programas internacionales sancionados por las correspondientes Comisiones de la Organización de las Naciones Unidas, donde México ha firmado su compromiso por implementarlos dentro del territorio nacional. Estos programas son, principalmente Programa 21 (1989) y la Declaración del Milenio (2000).

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTE: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

Tabla 1. Criterios del programa ADL³

Apartado A: Agenda Básica

A1. Planeación del Territorio	A.1.1.	Planeación urbana y ordenamiento ecológico	A.3. Seguridad Pública	A.3.1.	Seguridad pública
	A.1.2.	Reservas Territoriales		A.3.2.	Policía preventiva
	A.1.3.	Gestión integral de residuos		A.3.3.	Tránsito
A.2. Servicios públicos	A.2.1.	Construcción de calles	A.4. Desarrollo Institucional	A.4.1.	Transparencia y acceso a la información pública
	A.2.2.	Mantenimiento de calles		A.4.2.	Ingresos propios
	A.2.3.	Agua potable		A.4.3.	Participaciones y aportaciones federales
	A.2.4.	Drenaje y alcantarillado		A.4.4.	Egresos
	A.2.5.	Aguas residuales		A.4.5.	Deuda
	A.2.6.	Limpia		A.4.6.	Organización
	A.2.7.	Residuos sólidos (recolección, traslado, tratamiento y disposición final de basura)		A.4.7.	Planeación
	A.2.8.	Parques y jardines		A.4.8.	Capacitación y profesionalización
	A.2.9.	Alumbrado público		A.4.9.	Tecnologías de la información
	A.2.10.	Mercados y centrales de abasto			
	A.2.11.	Panteones			
	A.2.12.	Rastro			

³ Se segmenta en dos secciones: las atribuciones constitucionales del municipio (*Agenda Básica*) y las concurrentes con el estado y la federación (*Agenda Ampliada*). En la primera se evalúan los temas fundamentales a cargo de los municipios (art. 115 Constitucional) así como aquellos rubros institucionales que garantizan su debido cumplimiento. En la segunda Se miden aquellos temas en los que el municipio participa en coordinación con los otros órdenes de gobierno para contribuir al desarrollo integral de sus habitantes.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTE: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

Apartado B: Agenda Ampliada

B.1. Desarrollo Económico	B.1. 1.	Empleo
	B.1. 2.	Industria, comercio y servicios
	B.1. 3.	Agricultura, ganadería, forestal y pesca
	B.1. 4.	Turismo
	B.1. 5.	Comunicaciones y transporte público
	B.1. 6.	Conectividad
B.3. Desarrollo ambiental	B.3. 1.	Medio ambiente

B.2. Desarrollo Social	B.2. 1.	Pobreza
	B.2. 2.	Educación y cultura
	B.2. 3.	Salud
	B.2. 4.	Vivienda
	B.2. 5.	Grupos vulnerables e igualdad de género
	B.2. 6.	Juventud, deporte y recreación

Fuente: www.inafed.gob.mx

Estos acuerdos buscan involucrar a las autoridades locales en el desarrollo y operación de políticas públicas orientadas a atender necesidades sociales así como brindar cobertura de servicios públicos básicos que conlleven a la mejora o incremento de la calidad de Desarrollo Humano de los habitantes de las múltiples comunidades del país. Es aquí donde los ayuntamientos dentro de su territorialidad, desempeñan una función fundamental en la consecución de acciones que trasciendan en la calidad de vida de sus gobernados.

CONTEXTO DEL PROGRAMA EN SAN LUIS POTOSÍ

En el estado de San Luis Potosí, el programa ADM lo instaura la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM) la cual es un organismo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí (SGSLP) y que tiene como objetivo “*formular, conducir, orientar,*

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTES: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

evaluar las políticas y acciones de la administración pública estatal en materia de fortalecimiento Institucional de los municipios”⁴

El estado cuenta con una población estimada de 2 585 518 habitantes⁵. Se compone de 58 municipios, distribuidos en 4 regiones del estado: Altiplano (15), Centro (11), Media (12) y Huasteca (20). Con base a la Ley de Planeación del Estado de San Luis Potosí, se distribuyen a su vez en 10 microregiones a saber:

Región	Microregión	Municipios
Altiplano	Altiplano Centro	Charcas, Venado, Villa Hidalgo, Moctezuma y Villa de Arista
	Altiplano Este	Vanegas, Cedral, Catorce, Matehuala, Villa de la Paz, Villa de Guadalupe y Guadalcázar
	Altiplano Oeste	Santo Domingo, Villa de Ramos y Salinas
Centro	Centro	Ahualulco, San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Mexquitic de Carmona, Armadillo de los Infante, Cerro de San Pedro, Zaragoza y Villa de Arriaga
	Centro Sur	Villa de Reyes, Santa María del Río y Tierra Nueva;

Media	Media Este	Ciudad del Maíz, Alaquines, Cárdenas, Rayón, Santa Catarina y Lagunillas,
	Media Oeste	Cerritos, Villa Juárez, Rioverde, San Nicolás Tolentino, Ciudad Fernández y San Ciro de Acosta
Huasteca	Huasteca Centro	Aquismón, Tanlaías, Tancanhuitz, San Antonio, Tampamolón Corona y Huehuetlán
	Huasteca Norte	El Naranjo, Ciudad Valles, Tamuín, Ébano, Tamasopo, San Vicente Tancuayalab y Tanquián de Escobedo
	Huasteca Sur	Coxcatlán, San Martín Chalchicuautla, Axtla de Terrazas, Xilitla, Tampacán, Matlapa y Tamazunchale

Fuente: Ley de Planeación del Estado de San Luis Potosí

⁴ Artículo 2º Reglamento Interno de la CEFIM.

⁵ INEGI (2013) Estadística de Finanzas públicas estatales y municipales. Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

Con base a este ordenamiento jurídico, para establecer esta *microregionalización* del Estado, la metodología utilizada:

“se basó en el análisis y consenso de cuatro criterios: el primero se sujeta al perfil productivo, buscando que la microregión tuviera presencia preferentemente en el eje productivo común, sea este agrícola, ganadero, pecuario, manufacturero y de servicios, así como que los ingresos de la población activa mayoritaria dependan de esas actividades y por ende la similitud en los recursos naturales; el segundo, se establece de acuerdo a la identificación de centros de intercambio comercial que funcionan como polos de desarrollo, donde acude la gente a realizar compras y ventas de productos y a emplearse en las diferentes ramas de la economía; el tercero es el del sistema de caminos, considerando las localidades con fácil comunicación a la red de carreteras estatales y federales que atraviesan la microregión; y el cuarto y último, es el de la delimitación geopolítica, respetándose la división municipal para facilitar el análisis estadístico, la coordinación institucional y la concertación de la gestión municipal con los otros niveles de gobierno en la aportación de recursos y acciones que deben favorecer a la población”⁶

A su vez, el estado de San Luis Potosí presenta:

“condiciones particulares de desarrollo social y marginación que permiten evaluar el impacto de algunos de los principales programas de altos y altos, y el 45.75% de la población se clasifica como rural; el porcentaje de hablantes de lengua indígena es cercano al 11% de la población total; cerca del 45% (44.64%) de la población vive en localidades menores de 5,000 habitantes y cerca del 60% (58.82%) percibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales, y uno de cada tres habitantes mayores de 15 años está en condición de rezago (Sifuentes Corona & Flores Villasuso, 2007).

⁶ Exposición de motivos de la Ley de Planeación para el estado de San Luis Potosí. Última reforma 12 de julio de 2012.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTE: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

De los 58 municipios se toman como referencia 10 municipios estableciendo su orden y/o secuencia con base al tamaño de su población pero principalmente en razón de la “importancia” geográfica y política, encabezada obviamente por la capital del estado y se cierra con el municipio con menor población y mayores limitantes económicas. Así también, entre estos municipios se enlistan municipios con Población en Extrema Pobreza (PE)* y con población hablante de lengua indígena** (PHLI) -mayor al 40%-

	Municipio	Región del Estado	Población	Ingresos ⁷ (millones)	Grado ⁸	
					Marginación	Rezago
1.	San Luis Potosí	Centro	772 604	2 312	Muy bajo	Muy bajo
2.	Soledad de Graciano Sánchez	Centro	267 839	598	Muy bajo	Muy bajo
3.	Ciudad Valles	Huasteca	167 713	472	Bajo	Muy bajo
4.	Río verde	Media	91 924	287	Medio	Bajo
5.	Matehuala	Altiplano	91 522	328	Bajo	Muy bajo
6.	Tamazunchale**	Huasteca	96 829	390	Alto	Medio
54.	Lagunillas	Media	5774	Sin datos ⁹	Alto	Medio
55.	Villa de la Paz	Altiplano	5350	Sin datos	Medio	Muy bajo
56.	San Nicolás Tolentino	Media	5466	Sin datos	Medio	Bajo
57.	Armadillo de los Infante*	Centro	4436	Sin datos	Medio	Medio
58.	Cerro de San Pedro	Centro	4021	Sin datos	Bajo	Muy bajo

Fuente: Propia a partir del SIMBAD y del PDZP

⁷ INEGI (2013) Estadística de Finanzas públicas estatales y municipales. Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

⁸ SEDESOL (2010) Catálogo de Localidades. Sistema de Apoyo para la Planeación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

⁹ Sin datos mostrados en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

En la conformación de esta “jerarquía” se considera pertinente señalar algunas circunstancias que permiten tener una mejor idea de lo que se pretende dar a conocer: la primera es que los municipios San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez, son municipios conurbados donde por la configuración de la mancha urbana, ciertas avenidas –literal– delimitan las respectivas demarcaciones territoriales. Se suma a esta vecindad, el municipio de Cerro de San Pedro, que si bien su cabecera municipal no se suma a esta mancha urbana, si lo hacen ciertas colonias periféricas y se suma también que es en éste municipio donde se encuentra el lugar de disposición final de los residuos sólidos municipales generados poblacionalmente de los 3 municipios mencionados.

Otra circunstancia a mencionar es que los municipios de Armadillo de los Infante y Zaragoza (no enlistado) aun siendo municipios vecinos de la mencionada mancha urbana, son de los municipios más pobres, incluso a nivel nacional, ya que con base a al Informe de pobreza y evaluación de San Luis Potosí 2012 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la entidad se encontraba en el lugar número 11 en cuanto a pobreza y en el lugar 6 en pobreza extrema.¹⁰

Por último la variación entre el 4° y 5° puesto obedece a que el municipio de Matehuala, a pesar que cuenta con poco menos población, el paso dentro de su demarcación territorial de la –autopista– Carretera Federal 57 Ciudad de México-Piedras Negras, Coah; lo posiciona estratégicamente y permite una mejor comunicación con la Capital del Estado.

El proceso de verificación

La verificación consiste en constatar que el autodiagnóstico elaborado por el municipio corresponde con las evidencias documentales que presenta. Este trabajo lo realiza una institución de enseñanza superior, cuyos estudiantes y

¹⁰ Las estimaciones de la pobreza en México se calcularon a partir de las bases de datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre agosto y noviembre de 2012

maestros se trasladan al municipio para observar dicha documentación (Pérez Archundia & Arenas Aréchiga, 2012)

Es aquí donde los autores fungiendo como verificadores titulares (VT) junto con equipos de trabajos conformados con estudiantes del Programa Educativo Licenciado en Gestión y Políticas públicas de la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca de la UASLP con sede en Ciudad Valles S.L.P. nos dimos a la tareas de percatar, examinar, revisar, dar lectura a diversos documentos (protocolos, proyectos, informes, actas, balances, bandos y reglamentos municipales) físicos y/o digitales, así como observar evidencias fotográficas y documentos probatorios que cerciorarían lo desempeñado por las diversas áreas y departamentos por medio de su personal administrativo, jefes, coordinadores, autoridades y funcionarios municipales.

Todo lo anterior bajo el propósito de denotar lo desarrollado ante los VT quienes integran un reporte donde se contemplan y desarrollan múltiples indicadores¹¹ agrupados en 2 bloques: de gestión y de desempeño. En los primeros se evalúan cuantitativamente: marco legal, unidad (es) responsable (s), planeación, recursos, programas y acciones y vinculación. En los segundos se evalúan cualitativamente: eficiencia, eficacia y calidad. El resultado de este proceso se brinda en tres aspectos emulando un semáforo: Verde (resultados aceptables), Amarillo (resultados por debajo de lo aceptable) y Rojo (resultados inaceptables o inexistentes).

Estas evaluaciones sin duda, permiten a las municipalidades, realizar una mejor planeación y una mejor proyección de sus programas partiendo del autodiagnóstico que brinda el contexto de partida, así como la capacidad real y existente operativamente hablando.

“La evaluación integral u holística realizada sobre los gobiernos municipales ayuda a entender mejor los procesos locales de gobernabilidad y transición

¹¹ En el caso del Apartado A: 4 ejes, 27 temas y 158 indicadores. En el Caso del apartado B: 3 ejes, 13 temas y 78 indicadores.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTES: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

democrática. Sin embargo, esta misma característica hace que no sea un enfoque instrumental, ni ofrezca a los actores gubernamentales herramientas específicas que permitan modificar o actuar sobre los procesos de cambio institucional. Según esta perspectiva, el desarrollo resultante parece depender más bien de acciones colectivas sujetas a tendencias y movilizaciones, que van más allá de voluntades o acciones individuales de los gobernantes". (Pineda Pablos, Nicolás; Enrique Cabrero Mendoza, 2007)

LOS PROCESOS DE VERIFICACIÓN:

La participación de los autores junto con los equipos de trabajo, se ha desarrollado de manera consecutiva en 2012, 2013 y 2014 donde se realizaron 16 verificaciones a 12 municipios. Esta variación ocurre porque en el caso de los municipios de Ciudad Valles (2), Tamasopo (3) y Axtla de Terrazas (2) se verificaron en más de una ocasión en diferentes años:

- 2012: Ciudad Valles y;

Municipio	Región del Estado	Población	Ingresos (millones)	Grado	
				Marginación	Rezago
Tamuín	Huasteca	37956	2 312	Medio	Bajo
Tamasopo	Huasteca	28848	Sin datos	Alto	Medio

- 2013: Ciudad Valles, Tamazunchale, Tamasopo y;

Municipio	Región del Estado	Población	Ingresos (millones)	Grado	
				Marginación	Rezago
Aquismón**	Huasteca	47423	Sin datos	Muy alto	Alto
Axtla de Terrazas**	Huasteca	33245	Sin datos	Medio	Medio
Matlapa**	Huasteca	30299	Sin datos	Alto	Alto
Tanlajás**	Huasteca	19312	Sin datos	Alto	Alto
Xilitla**	Huasteca	51498	291	Alto	Medio

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTE: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

- 2014: San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Tamasopo, Axtla de Terrazas y;

Municipio	Región del Estado	Población	Ingresos (millones)	Grado	
				Marginación	Rezago
Coxcatlán**	Huasteca	17015	Sin datos	Alto	Alto

Derivado de la experiencia de verificación de los municipios mencionados en un intervalo de tres años, es relevante destacar que los resultados que arrojaba la primera versión del programa Agenda desde lo local, cuyo diseño daba el mismo tratamiento a municipios con perfiles y capacidades institucionales distintas, no son lo suficientemente claros para establecer algunas líneas de aprendizaje relevantes para los municipios. Lo anterior se debe a que el diseño del cuestionario requería documentar condiciones mínimas indispensables, pero que se alejan de un ámbito de gestión deseable.

En algunos de los municipios que obtenían *buenos resultados*, se lograba apreciar un cierto cuidado en la integración de los expedientes que documentaban las evidencias de cada pregunta e indicador; sin embargo en muchos de éstos, el equipo de verificación *confía* en la información oficial presentada, con los elementos de formalidad adecuados, a saber: fechas, logotipos, firmas, sellos. Sin embargo el ámbito de la verificación no permitía conocer con mayor detalle los datos o fuentes que sustentan la información presentada.

De forma detallada, sin considerar las valoraciones nominales que obtuvieron los municipios participantes en este intervalo de tiempo, el equipo de trabajo logró identificar los siguientes problemas recurrentes en la mayoría de ellos:

a) Marcos de planeación.

Los instrumentos de planeación requeridos por la Agenda, a saber: planes, programas operativos y proyectos, han sido presentados como evidencias para demostrar el sentido estratégico de la acción gubernamental. No obstante, el desconocimiento del ámbito de aplicación por parte de los funcionarios, las carencias de los documentos, la imprecisión de sus diagnósticos y los datos que los sustentan, sugiere un aparente desfase entre las acciones programadas y el trabajo cotidiano en las dependencias.

b) Informes

En la mayoría de los municipios se carece de instrumentos normativos que incentiven u obliguen a las dependencias municipales el presentar informes sobre su gestión. En varios casos en donde se presentan estos instrumentos, no es posible demostrar que existe relación entre las acciones reportadas y los marcos de planeación establecidos, lo que podría demostrar la debilidad expuesta en el párrafo anterior, pero que a su vez señala un problema aparentemente más complejo: la ausencia de una cultura de aprendizaje institucional y rendición de cuentas.

c) Profesionalización

Diversos estudios especializados en materia de gestión pública municipal han demostrado que uno de los aspectos más relevantes para el desarrollo de las capacidades institucionales de la administración consiste en la gestión del capital humano. En materia de profesionalización, es importante destacar que en las entrevistas con los funcionarios públicos se logró apreciar que en términos generales, los servidores públicos conocen y dominan los aspectos relacionados con su trabajo, pero desconocen elementos sistémicos transversales como

normatividad, planeación, finanzas y presupuestos, obligaciones de transparencia y derechos de los ciudadanos.

d) Liderazgo y compromiso

Es posible observar que en gran parte de los municipios donde se obtenían buenos resultados, el liderazgo de los alcaldes, funcionarios de primer nivel y enlaces con el Programa, lograba permear en la dinámica de organización y compromiso por parte de los funcionarios responsables de presentar información y evidencias del cuestionario. Lo anterior se manifiesta en el seguimiento y conocimiento detallado que los funcionarios de primer nivel lograban demostrar durante la verificación. En los casos opuestos, era evidente el desconocimiento o incluso cierta hostilidad por parte de los funcionarios entrevistados.

Resultaría difícil y altamente debatible señalar algunas variables contextuales que determinarían el éxito o fracaso en la participación de los municipios en el Programa. Sin embargo es posible identificar la presencia de algunos factores que pueden relacionarse con dinámicas que inciden en las capacidades institucionales de las administraciones municipales. Consideramos importante mencionar, por ejemplo, que a diferencia de los municipios de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez (Matehuala incluso) el resto de los municipios del Estado no cuentan con escenarios laborales, como es el caso de la zona Industrial en estos 2 municipios conurbados, lo que provoca que la oferta de trabajo sea muy limitada y por ende, el acceso a una mejor calidad de vida o de desarrollo profesional. En el caso de los municipios considerados “grandes” como lo son Ciudad Valles, Rioverde y Tamazunchale si bien existe la presencia de empresas (maquiladoras) e industria (Ingenios, termoeléctricas, procesadoras de alimentos) son muy pocas las que operan en cantidades de superávit. Es entonces que las principales actividades en las demás regiones del estado y sus municipios se derivan

principalmente del cultivo de caña de azúcar, cítricos, grano de café (Huasteca) maíz y granos (Media) y del turismo en todas ellas, siendo ésta una actividad que ha tomado relevancia en la agenda gubernamental ya que el estado cuenta con un potencial de grandes proporciones al contar con recursos naturales, áreas naturales protegidas, parajes, pueblos mágicos y coloniales así como una variedad de climas derivado del accidente geográfico Sierra Madre Oriental.

Retomando la idea de las limitantes de escenarios laborales, provoca que al interior de los municipios “medianos” y “pequeños” no haya desarrollo de riqueza lo que a su vez, impacta en las finanzas municipales al no contar con ingresos propios ocasionando que sus principales fuentes provengan de partidas presupuestales de la Federación y en todo caso, del Gobierno del Estado. Esto explica en parte por qué los ayuntamientos no puedan prestar o desarrollar alguno de los servicios públicos constitucionalmente obligatorios o bien, se *asocian* con otros municipios para la prestación de los mismos. Esta circunstancia se observa mayormente en el caso de la disposición final de los residuos sólidos municipales donde los municipios convienen en la ubicación de los basureros y se asume, que el municipio receptor (R) recibe de los demás, algún beneficio o aportación. Tal es el caso de “basureros intermunicipales” San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez-Cerro de San Pedro (R); Axtla de Terrazas-Huehuetlán-Xilitla-Aquismón y Tancanhuitz (R); Rioverde-Ciudad Fernández (R); Tamazunchale-Matlapa (R).

Las limitantes económicas incuestionablemente determinan a la acción pública municipal. En materia de cobertura de salud preventiva, desarrollo de infraestructura deportiva, atención a grupos vulnerables y de capacidades diferentes, la *comuna* no desarrolla debidamente programas en estos temas, o bien, la cobertura resulta ínfima tendiendo que buscar otros medios de atención principalmente derivadas de programas federales.

CONCLUSIONES

Si bien, el programa ADM busca mejorar las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos locales para un efectivo combate a la pobreza, deben considerarse en la elaboración de los criterios e indicadores, aspectos relacionados con las idiosincrasias de la población y las características de los ayuntamientos con base a características naturales y culturales. Claro es, que no se habla de una “adecuación” del criterio al caso específico, si no la revisión de algunos apartados que soslayan algunas “potencialidades” que pueden originarse dentro de la función pública municipal. Es el caso de la riqueza cultural que existe en los municipios con población de habla lengua indígena (PHLI) donde pueden formularse estrategias de captación de turismo cultural en beneficio de los habitantes de las comunidades indígenas que impacten en su calidad de vida, así como en el desarrollo de una infraestructura política, normativa e institucional al interior de la comuna para la atención en estos temas.

Dentro del autodiagnóstico desarrollado en el ADM, el municipio identifica cuáles son sus capacidades existen algunos criterios que simple y llanamente no pueden ser cumplimentados por aquéllos municipios con severas limitantes sean propias o ajenas, como es el caso de la cobertura de servicio de internet, en donde algunos municipios de la región Huasteca del Estado de San Luis Potosí, las empresas de telefonía no cuenta con la infraestructura para otorgar el servicio.

El ADM contiene 236 indicadores y requiere para su acreditación de todos y cada uno de ellos: 34 Reglamentos y disposiciones normativas, 43 Diagnósticos 48 Planes y programas, principalmente el Plan Municipal de Desarrollo, el Programa de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local. Se suman también el Atlas de riesgos, un Sistema de información catastral, un Portal web del ayuntamiento (con servicios en línea, vigentes y operables al momento de la verificación, el Manual de organización de la APM y 21 Acciones de capacitación en temas específicos. En el caso del Estado de San Luis Potosí,

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS RECURRENTES: EVIDENCIAS DE LAS VERIFICACIONES DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN SAN LUIS POTOSÍ

los resultados logrados por los municipios evaluados en el año de 2014 son: 19 % en rojo, 44 % en amarillo y 37 % en verdes.

Para el año de 2015, el programa ADM se vinculará con el Programa para el Desarrollo Municipal (PRODIMDF) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), lo anterior con base a los marco de la 2ª Reunión Nacional de Autoridades Estatales de Desarrollo Municipal llevada a cabo el 17 de julio de 2014. En esta vinculación las IES desempeñarán un rol muy importante: posterior a la etapa de verificación y con base en los resultados obtenidos, la IES diseñará un Programa de mejora de la gestión el cual formará parte del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el cual busca dotar a los municipios de los requerimientos necesarios para cubrir los indicadores y criterios descritos en el programa ADM lo cual permitirá mejorar la capacidad y función pública del municipio ya que no sólo se estará cubriendo los indicadores del ADM sin se estará generando los instrumentos necesarios y suficientes para el diseño de programas, el seguimiento y evaluación de la acción pública municipal y sobretodo, tener información detallada de los múltiples contextos y diversos escenarios que interactúan dentro de su demarcación territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- INAFED. (2004). *Proyecto: Programa Agenda para el Desarrollo Municipal*. México, D.F.: INAFED.
- Morales Barragán, F. (2006). La construcción del desarrollo local: lecciones para su estudio. *Revista Pueblos y Frontera digital*(2), 1-6. doi:<http://www.pueblosyfronteras.unam.mx>
- Pérez Archundia, E., & Arenas Aréchiga, E. d. (2012). Agenda desde lo Local": Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 43-54.
- Pineda Pablos, Nicolás; Enrique Cabrero Mendoza. (2007). Acción pública y desarrollo local. *Región y sociedad [on line]*, 19(38), 145-148. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-392520070001
- Sifuentes Corona, A., & Flores Villasuso, E. (2007). *El impacto del Programa Oportunidades en el aprovechamiento escolar de alumnos de 6º grado de primaria en el Estado de San Luis Potosí. Tesis para obtener el grado de Maestría en Políticas Públicas Comparadas*. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado el 20 de noviembre de 2014, de http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/flores_e.pdf
- Toenig, J. C. (1997). Política Pública y acción pública. *Gestión y Política pública*, VI(1), 19-37.