



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Arellano Ríos, Alberto; Arias de la Mora, Roberto
La política social en Jalisco. El caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios
Espacios Públicos, vol. 16, núm. 36, enero-abril, 2013, pp. 93-116
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67626913003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La política social en Jalisco.

El caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios

Social politics in Jalisco.

The Community Nuclei Development Program Case

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2012

Fecha de aprobación: 9 de diciembre de 2012

*Alberto Arellano Ríos**

*Roberto Arias de la Mora***

RESUMEN

En este artículo se analiza el Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios que implementó el gobierno de Jalisco (2001-2007) en dos vías. Por un lado, el caso es examinado a la luz de los procesos en los que se encuentra envuelta la política social mexicana; y, por el otro, desde un enfoque de política y relaciones intergubernamentales. La experiencia analizada da cuenta de los problemas estructurales de la administración pública mexicana y de algunas capacidades de innovación en la gestión de los programas gubernamentales con enfoque territorial.

PALABRAS CLAVE: Jalisco, política social, marginación, relaciones intergubernamentales.

ABSTRACT

This paper analyzes the Program of Development of Community Cores that was implemented by the government of Jalisco (2001-2007) from two perspectives. On the one hand, the case is examined in the light of the processes in which one finds wrapped the social Mexican politics; on another hand, from the approaches of the public policies and the intergovernmental relations. The experience is relevant on having realized of the structural problems of the public Mexican administration and of some capacities of innovation in the management of the governmental programs with territorial approach.

KEY WORDS: Jalisco, social policy, marginalization, intergovernmental relations.

* El Colegio de Jalisco, México / aarellano@coljal.edu.mx

** El Colegio de Jalisco, México / roberto.arias@coljal.edu.mx

INTRODUCCIÓN

Una comprensión elemental de la política social conduce a relacionarla con cuestiones de bienestar social y recientemente con la lucha o erradicación de la pobreza. Esto ha condicionado que en el campo político y académico mexicano haya intensos debates por saber con exactitud qué es, cómo se mide o palpa la pobreza, así como qué programas gubernamentales son los idóneos para erradicarla. Se ha constituido de este modo un campo de especialistas que debate y discute estos temas. No obstante, la característica en el fenómeno es que tiene múltiples aristas. De ahí que el presente artículo no intenta dar por concluido este debate, sino sólo dar cuenta, de un programa que implementó el gobierno de Jalisco: el Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios (PDNC).

Desde un enfoque de políticas públicas y relaciones intergubernamentales analiza la interacción y formulación del citado programa por lo que la naturaleza del texto es, inicialmente empírica para, en la medida de lo posible, deducir sociológicamente algunos aspectos que condicionan la política social en Jalisco. El énfasis se pone en los actores e instituciones que formularon el programa, por lo que este texto es un estudio de caso desde la función gubernamental. Para la consecución de este fin, este texto se estructura en dos apartados. En el primero se aborda la política social y los programas gubernamentales implementados en México, principalmente en el ámbito federal.

Este apartado sirve de marco de la política social y muestra la relación que ha tenido con el régimen político y el modelo de desarrollo económico. El segundo, que es el más extenso, analiza el PDNC que formuló el gobierno de Jalisco (2001-2007).

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Este apartado no tiene como fin reflexionar o ubicar los enfoques, corrientes o perspectivas en el estudio de la pobreza (véase Boltvinik, 2007), sino plantear que al definir y medir la pobreza se condiciona un tipo de política social. De tal modo que el resultado ha sido, e independientemente de los debates, críticas o cuestionamientos que desde la segunda mitad de la década de 1990 en México hay, que la administración pública y los centros de investigación convergen en la evaluación de programas sociales. Esto constituye experiencias de trabajo dignas de rescatarse. Sobre todo en el ámbito federal, cuando las inercias iban en el sentido contrario o hacia la poca disposición de trabajar conjuntamente.¹

No obstante, se puede decir por el momento que para entenderla en nuestro país hubo dos modelos en la función pública en los cuales la política social se ha enmarcado. El primero –siguiendo a Valencia Lomelí (2000)– estuvo ligado al modelo tradicional, en tanto que el segundo al neoliberal; y pese a que ambos tenían problemas estructurales implícitos, fue en el

segundo modelo cuando surgió un esfuerzo de vinculación nunca antes visto entre funcionarios del gobierno federal y reconocidos expertos en el estudio de la pobreza y la política social.

Así, en los primeros años de la primera década del siglo XXI, reunidos en el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza e impulsado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), varios expertos tuvieron como objetivo central reorientar y optimizar los programas en la materia.²

La vinculación mostró un esfuerzo loable y de este ejercicio se creó el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), en donde autoridades y expertos convergieron en la formulación de las políticas y los programas sociales federales. Empero, la pobreza aún implicaba retos al finalizar la primera década del siglo XXI. Por ejemplo, en el año 2006 había en México 44.7 millones de pobres. El Coneval fue enfático al señalar que la reducción de la pobreza entre 1992 y 2006 había sido relativamente lenta, y que la población pobre en áreas urbanas era de gran magnitud, entre otros retos importantes que surgían o bien no se habían cumplido satisfactoriamente (véase Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008).

Cabe precisar que los programas gubernamentales de atención a la pobreza no surgen en el modelo neoliberal, sino tiempo atrás; y tanto en el Estado neoliberal como en el Estado interventor las políticas sociales han sido selectivas y de corte populista (Cardozo, 2006; y Barajas, 2002).

Pero en cuanto a las fases en los que han insertado los programas sociales Gabriela Barajas (2002) puntualiza que ha sido en relación con el desgaste que ha sufrido el régimen político. La función de los programas sociales entonces es mantener la legitimidad o el apoyo social. De ahí que las políticas y los programas se vinculen a la administración pública dentro de un plano generacional acordes al modelo de desarrollo económico. Desde esta base, y en términos políticos, el “combate”, “ataque” o “superación” de la pobreza no se debía centrar en el funcionamiento de los programas en sí, sino en el modelo de desarrollo económico mismo (véase Uribe, 2012; y Barajas, 2002).

Por lo que toca a las fases de los programas sociales, Gabriela Barajas (2002: 555) los desmenuza en tres lapsos temporales. El primero va de la década de 1970 a 1982. En él, la política social se identifica con el PIDER (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural) y COPLAMAR (Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). En esta fase los programas intentaron resarcir la crisis sistémica del Estado posrevolucionario, cuya lógica burocrática fue de corte tradicional, es decir, clientelar y corporativa.

En la segunda fase, llamada de transición, va de los años de 1982 a 1994, y tienen en el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) el programa social central. En esta fase el Estado se repliega del bienestar social al cambiar su modelo económico hacia el neoliberalismo. Pero a decir de Gabriela Barajas (2002), en el

rubro de la política social no se hicieron cambios profundos, ni muchos menos en la operación programática y operativa de los programas sociales puesto que el programa se desenvolvía en una lógica de la fase anterior.

En la tercera etapa, que va de 1995 al año 2006, pero podría trasladarse hasta 2012, se sientan las bases del modelo neoliberal. En ella los programas sociales (PROGRESA, Oportunidades y Contigo) focalizan al subsidio al dirigirlo a las familias que estaban por debajo de la línea de la pobreza (Barajas, 2002).

Como se puede notar, durante mucho tiempo la política social y los programas de atención o combate a la pobreza en México fueron atribución o competencia en la práctica de los gobiernos federales. Pero los procesos de descentralización y democratización de 1980 y 1990 hicieron que los gobiernos estatales y municipales entraran a la arena de la política social en dos planos: al ser instrumento o cuando mucho facilitador de los programas federales, y cuando un gobierno estatal o ayuntamiento sólido y con capacidad financiera podría impulsar sus propios programas en la materia.

Un esfuerzo loable sería hacer un recuento de la forma en cómo los gobiernos locales del país (estatales y municipales) comenzaron a insertarse en esta tendencia. Sería importante un trabajo de estas características, pues ampliaría el conocimiento en cómo las en las regiones o en casos específicos de gobiernos municipales, y a la manera de contextualizar y dar cuenta de

procesos sociales más amplios, comenzaron a diseñar e implementar programas sociales. Al menos sistematizar información documental a partir de lo que gobiernos locales informan es urgente. Sin embargo, es posible señalar, como un supuesto de contextualización, que el papel de los gobiernos estatales y municipales como diseñadores e implementadores de programas sociales propios, y por lo tanto de su inserción en la arena de la política social, es reciente. Inicia tenuemente, como se dijo antes, a finales de la década de 1990 en el marco de un proceso de descentralización y democratización en el que los gobiernos estatales y municipales participan intensamente en la política social. En un inicio tienen un papel instrumental en la línea de mando y luego dependiendo de la capacidad y fortaleza institucional de los ayuntamientos comienzan a impulsar programas sociales propios.

De ahí que hacer referencia de un modo más amplio al rol que los gobiernos municipales tienen en la política social dentro del contexto nacional tiene muchas aristas. Pero se puede decir que a finales de la década de 1990, los gobiernos subnacionales y algunos municipales poco a poco hacen de lado un papel pasivo en los programas sociales ajenos y comienzan a diseñar e implementar sus propios programas sociales de acuerdo a sus capacidades institucionales. El caso que se va a delinear, y en un contexto político y de cambio institucional en el que se crea una dependencia específica, en cierto modo da una respuesta a esta idea planteada.

Desde entonces, en Jalisco y en la zona metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga) se han diseñado e implementado programas de diversa índole en la línea de la política social. Hay en esta parte del país una amplia cartera de programas sociales, si son efectivos, eficaces, racionales o están bien diseñados e implementados esa es otra discusión. El ciudadano no distingue o le importa que ámbito de gobierno le corresponda o está diseñado e implementado. No obstante, debe hacerse una distinción entre los programas en función de su origen de financiamiento. De tal modo que en Jalisco y en la zona metropolitana de Guadalajara durante el periodo de 2009-2012 había un mosaico de programas cuyo monto u origen financiero daba una pista del ámbito de gobierno que estaba en la arena de la política social.

Entre los de aportación 100% federal se encontraba Oportunidades y 70 y más. Entre los programas con una aportación de 100% del gobierno de Jalisco estaban programas como A clases con vive; Vive incluyente; Atención a adultos mayores; Becas para estudiantes indígenas; Llega en bicicleta, entre otros. Entre los programas con aportación de los tres órdenes de gobierno se encuentran por ejemplo: Hábitat (50% federal, 25% estatal y 25% municipal); Rescate de espacios públicos (50% federal, 25% estatal y 25% municipal); y Tu casa (69% federal y 31% municipal) (Arellano, 2012: 18).

En el caso de los ayuntamientos metropolitanos –generalmente con desaciertos con matices, alcances y limitaciones–, operaban un universo de 66 programas sociales de diversa índole, coincidentes, divergentes o complementarios con los programas sociales estatales y federales.

La cartera de programas sociales en la zona metropolitana de Guadalajara era la siguiente: en Guadalajara: Sábados comunitarios; Viernes social para ellas; Convenio de obras y servicios por cooperación; Estancias infantiles municipales; Mundo para todos y Renueva. En Zapopan: Colonias por ti; Vivienda para ti; Escuelas de calidad; Zapopan TBK; Paquete applies; Desayunos escolares (modalidad fría/caliente); Comunidades amigas de la infancia; y el Programa de Capacitación para el Trabajo en las academias municipales. En Tlaquepaque: Apoyo a adultos mayores, Bienestar a todos; Madres jefas de familia; Participación ciudadana; Educación en el deporte; Fomento deportivo; Infraestructura deportiva; Salud e higiene; Infraestructura de salud; Estímulos a la educación básica; Alfabetización y discusión; Bibliotecas itinerantes; Promoción cultural; Mejoramiento, rescate y ordenamiento de espacios públicos; y Comunicación y atención ciudadana. En Tonalá: Canasta básica y más; Mejora tu entorno; Regreso a clases; y Mejora tu imagen; y en Tlajomulco de Zúñiga: Apoyo económico a jefas de familia; Apoyo a adultos mayores; Apoyo a la economía familiar; Becando sonrisas; Programa de apoyo y

equipamiento a guarderías y estancias infantiles; Programa municipal de apoyo y capacitación a guarderías y estancias infantiles; Tlajomulco te lleva; Estudiantes de prueba; Apoyo a planteles educativos; Programa de ayuda alimentaria directa; Programa de desayunos escolares MENUTRE; Programa de apoyo alimentario; Programa de apoyo a menores en situación de calle; y red juvenil PREVER-PAIDEA (Arellano, 2012: 19).

Pese a este entorno programático y la existencia de un complejo entorno político-institucional, la política social tenía un problema estructural, no sólo en el sentido que fuera focalización, sino que vista en conjunto era segmentada y fragmentada entre sí y con otras áreas de política y/o no había coordinación o una visión metropolitana para realmente combatir la pobreza y la marginación (Arellano, 2012: 19 y 32-34). No obstante, se puede plantear que en el crisol municipal del país cuando un ayuntamiento tiene capacidades institucionales y financieras no se conforma con ser únicamente un instrumento o gestor de los programas hacia los beneficiarios, sino que se aventura a formular e implementar programas sociales propios.

En este marco social fue que el gobierno de Jalisco, unos años previos al mosaico programático que en 2012 hubo, intentó darse cuenta del proceso de formulación del PDNC. Y este es el hilo conductor que no se debe perder de vista. Cabe precisar entonces que la valorización de este caso en el presente

texto intenta dar cuenta de las relaciones intergubernamentales implicadas en la política social en una entidad federativa. Igualmente, se debe precisar que el PDNC como experiencia podría ser interesante para la función pública debido a su perspectiva territorial, parafraseando a Mónica Uribe (2012: 52-63), no logra escapar al discurso y la práctica gubernamental de la focalización, la selectividad, desburocratización y búsqueda de coordinación para ser más eficaz y eficiente.

EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE NÚCLEOS COMUNITARIOS³

El PDNC se formuló e implementó en una situación general de marginación y pobreza en Jalisco. Al finalizar la primera década del siglo XXI, y pese a que en el ámbito nacional se encontraba en el sexto lugar con menor marginación de entre las 32 entidades federativas, en Jalisco los rezagos seguían siendo altos. Había grandes retos, entre otros, en el estado una de cada tres viviendas se encontraban en hacinamiento, se tenía un rezago educativo ya que 4.58% de la población de 15 años o más era analfabeta y 19.85% no contaba siquiera con la primaria. En esta numeralia, en el periodo de 1995-2005 la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos pasó de 55.5 a 37.4%; si bien en el año de 2008 sufría de pobreza alimentaria 13.1% de la población. Este problema se clarificó cuando,

territorializado el fenómeno, la pobreza se distribuía de manera desigual en Jalisco, pues afectaba principalmente a los municipios del norte, sur, sureste y varias colonias de la zona metropolitana de Guadalajara (Gutiérrez y Mariscal, 2010: 157-159).

En este contexto, el PDNC se formuló para atender a comunidades rurales en situación de pobreza extrema. El programa se inspiró en el principio del pluralismo institucional de base territorial a partir de la selección de comunidades rurales marginadas específicas (Jordana, 2001). Aunque se debe anotar que esta característica de los programas gubernamentales existió desde los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, cuando en el Instituto de Vivienda o COPLAMAR se conjuntaban recursos y dependencias para llevar los beneficios de los programas sociales a las comunidades seleccionadas. De ahí que ésta no sea una innovación del PDNC en sí, pero el caso es rescatable porque el programa (diseño e implementación, principalmente) corrió a cargo de un gobierno estatal. Esto justifica su análisis debido a que es una experiencia concreta que vendría a enriquecer el estudio de la administración pública jalisciense.⁴

Otra perspectiva en el análisis del PDNC parte del enfoque de las relaciones intergubernamentales (Wright, 1997), y en particular con lo que se ha llamado monopolio institucional (Jordana, 2001). Desde esta perspectiva será posible enmarcar la combinación institucional federación-estado, la cual, entre otras cosas,

hace referencia a las responsabilidades que han sido transferidas completamente a órganos de gobierno subnacional en el territorio (local, estatal, agencias, etc.) mediante alguna de las fórmulas de descentralización. En esta lógica, los órganos del gobierno de Jalisco mantuvieron el monopolio en su ámbito territorial o sectorial, reproduciendo la misma lógica de concentración sobre las tareas asignadas en sus instituciones y organizaciones específicas. De este modo se cuenta con la base para analizar las relaciones acontecidas en el PDNC que ocuparán los siguientes párrafos.

El diseño e implementación del programa

En términos formales, y en cuanto al diseño e implementación, el PDNC surgió con el objetivo general de impulsar el desarrollo comunitario en localidades rurales de alta y muy alta marginación en Jalisco. Este objetivo se planteó después de hacer un análisis de la pobreza y al ver que había miles de comunidades rurales de menos de 2 500 habitantes en Jalisco. Lo anterior condujo a la selección de centros comunitarios para conjuntar recursos y realizar acciones y la prestación de diversos (Entrevista a Sarah Obregón).

Bajo tales premisas, un acierto por parte de las autoridades del gobierno de Jalisco (2001-2007) fue reconocer que en la entidad vivían aproximadamente un millón de personas en localidades rurales (menores a 2 500 habitantes),

donde las condiciones de marginación y pobreza eran más severos que en las zonas urbanas en términos proporcionales. Esta situación fue particularmente apremiante en comunidades de menos de mil habitantes, ya que fue aquí donde se concentraron los mayores índices de pobreza en el ámbito rural y donde la dispersión característica de este tipo de localidades dificultaba las acciones de combate a la pobreza y promoción del desarrollo (Cfr. Programa para el Desarrollo de Núcleos Comunitarios, 2007).⁵

Se puede afirmar entonces que el PDNC constituyó uno de los instrumentos de la política social estatal que expresamente pretendió evitar la dispersión de esfuerzos y generar sinergias interinstitucionales, intersectoriales e intergubernamentales que permitieran lograr un mayor impacto social. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH) cumplió un papel fundamental en la coordinación intergubernamental. La dependencia diseñó, coordinó y estableció el mecanismo para implementar el programa, además de que su liderazgo fue fundamental (Entrevista a Sarah Obregón).

Así, desde el diseño mismo del PDNC, el programa tuvo la intención de responder a la creciente exigencia de coordinación interinstitucional en el ámbito de la administración pública jalisciense. Esto fue incentivado también porque el proceso de descentralización trajo consigo mayor complejidad administrativa, financiera y se precisaron debidamente las atribuciones de las diferentes dependencias (Entrevista a Rafael Ríos Martínez).

En el ámbito de su implementación, un rasgo fundamental del PDNC fue su carácter intersectorial, pues concertó, a través de un paquete de acciones, a diversas dependencias y organismos tanto de la administración pública estatal como del ámbito federal que tenían que ver con la nutrición, la educación y la salud. Luego vinieron aquellas acciones que buscaron incidir sobre las llamadas capacidades colectivas, es decir, las que incidían sobre la calidad de vida. En este ámbito se ubicaron las condiciones de vivienda, las vías de comunicación, la electrificación, el saneamiento, mejoramiento y preservación del medio ambiente, el drenaje y alcantarillado y la cultura, deporte y esparcimiento. Finalmente, se ubicaron las acciones en apoyo a la infraestructura productiva para impulsar el desarrollo socioeconómico de las comunidades.

Este menú de acciones constituyó el insumo básico que se puso a consideración de los habitantes de las localidades atendidas por el PDNC, con el propósito de que ellos mismos definieran, desde la perspectiva de los documentos formulados, las prioridades de acuerdo con sus expectativas de mejoramiento colectivo, pues:

...Se buscó generar un proceso educativo tendiente a sistematizar y validar experiencias y conocimientos de los propios habitantes, a fin de que se integren como agentes capaces de tomar decisiones e incidir en el diseño de acciones que alivien su situación socioeconómica (Programa para el Desarrollo de Núcleos Comunitarios, 2007: 13).

Este contenido discursivo a favor de la participación ciudadana resultó consistente con las características de los programas sociales surgidos durante la etapa de transición que dio paso al modelo que identificamos como neoliberal.

Otro rasgo fundamental del PDNC tuvo que ver con el proceso de selección de las comunidades susceptibles de convertirse en núcleos comunitarios. Dicho proceso se llevó a cabo a partir de las 620 localidades rurales ubicadas en 90 municipios, mismas que fueran identificadas previamente en el seno del Subcomité de Desarrollo de Etnias y Regiones Prioritarias (SUDERP) del entonces Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). A partir de este universo, se seleccionaron 90 localidades de alta y muy alta marginación, una por cada uno de los municipios contemplados por el SUDERP (véase Política de Desarrollo Humano y Social en Jalisco, 2004: 26).

Los criterios técnicos mínimos considerados para la selección de las 90 comunidades que conforman el universo de atención del PDNC fueron aquellas que: a) presentaran grados de marginación alto o muy alto; b) tuvieran una población entre 100 y 1,000 habitantes; c) estuvieran cerca de un camino transitable en cualquier época del año; d) que en un radio de influencia de 4 a 7 kilómetros agruparan al mayor número posible de localidades marginadas; y f) no estuvieran cerca de la cabecera municipal.⁶

En suma, el diseño e implementación del PDNC constituyó una experiencia de gestión pública descentralizada que fue iniciada, promovida e implementada desde el ámbito de un gobierno estatal, y cuyo estudio resulta relevante para clarificar las relaciones políticas e intergubernamentales presentes en la política social.

Las relaciones intergubernamentales generadas

Una vez que se planteó el diseño e implementación del PDNC, corresponde ahora identificar los diversos mecanismos de coordinación, tanto formales como informales que mediaron en la lógica de las relaciones intergubernamentales implicadas durante la operación del programa. Pero antes de hacerlo, conviene precisar un hecho circunstancial previo y nodal en la formulación del PDNC. Éste radicó en la creación de la Secretaría de Desarrollo Humano, la cual fue motivada por la percepción que tenían algunos funcionarios de que hacía falta una instancia adecuada para la operación de los programas de combate a la pobreza en la entidad.⁷

Un mecanismo informal que también tuvo peso en la fase de diseño del PDNC fue la integración de un equipo profesional que compartía visiones comunes y cuya sinergia permitió diseñar el PDNC. Este equipo compacto buscó entonces la coordinación

intergubernamental y obtener recursos federales mediante concurso.⁸

En este contexto de cambio institucional, el COPLADE constituyó un primer mecanismo técnico de coordinación formal en las relaciones intergubernamentales que facilitó el proceso de arranque del PDNC. Pero quizá lo que contribuyó a avanzar en la definición y alcances de la política social en Jalisco, y del PNDC en particular, fue el hecho de que al menos en el discurso de la función pública, imperaron ideas relativas al desarrollo humano. Tal y como lo asentó uno de sus artífices:

[Al]... pensar la creación de la Secretaría [de Desarrollo Humano], parte de mi labor fue investigar en otros estados cómo estaban conformadas las secretarías encargadas de la política social en general. Entonces había una distinción muy clara: estaban las secretarías de desarrollo social análogas o muy parecidas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal, en muchos estados donde el gobierno era priísta y las nuevas secretarías de desarrollo social que habían estado surgiendo, como en Guanajuato, se llamaban secretarías de Desarrollo Humano. Entonces había ahí una distinción, no estoy seguro si partidista, pero seguramente con un origen partidista, pero creo que también había una preocupación por empezar a tener como un eje más integral en la política social que lo que anteriormente había sido. De repente cuando entrevistaba a algunas personas, pues me comentaban que el origen de la política

social a veces estaba como muy empapado del asistencialismo y programas de combate a la pobreza, lo cual no está mal, pero bueno era mucho en lo cual se enfocaban estas dependencias y creo que había una inquietud válida de hacerlo un poco más integral. Es decir, no nada más asistencia social: no nada más combate a la pobreza, sino adoptar los nuevos paradigmas que ya para ese entonces estaban muy asentados: del Desarrollo Humano, propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo...” (Entrevista a Alfonso Hernández Valdés).

De este modo, se estructuró y formuló una dependencia a partir de tres pilares claramente delimitados: la Dirección General de Desarrollo Social, Dirección General de Participación Social y la Dirección General de Política Social. La primera operaría los programas de desarrollo social en el estado; la segunda tendría vínculo con la ciudadanía y las comunidades; y la tercera establecería las políticas públicas de desarrollo y se encargaría de labores de planeación, evaluación, así como de proponer políticas públicas. Así hubo dos dependencias ejecutoras y otra técnica (Entrevista a Alfonso Hernández Valdés).

De manera paralela, los mecanismos formales que se privilegiaron, ahora en la etapa de implementación del PDNC, fueron básicamente dos: por un lado, negociaciones *ad-hoc* que se llevaron a cabo entre la SDH y las distintas dependencias ejecutoras de las acciones emprendidas en las diversas comunidades

previamente seleccionadas y que fueron formalizadas a través de la firma de convenios de colaboración. Tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Por otro lado, se encontró que las comunidades atendidas contaban con representantes en comités de beneficiarios y que a través de la figura de la contraloría social participaron de manera directa en la supervisión de las acciones realizadas en sus respectivas localidades. En este punto es preciso reconocer que el componente de la participación comunitaria no necesariamente tiene efectos positivos, ya que como anotan Long (2007) y Roberts (1980), la participación de los beneficiarios puede producir conflictos o inducir procesos de adaptación en la lógica de

operación de los programas o incluso distintos sobre los fines que éstos persiguen.

En cuanto a la fase de evaluación del PDNC, pero en el marco de las relaciones intergubernamentales, ésta estuvo mediada por dos mecanismos de coordinación diferentes. El primero fue de naturaleza formal y se derivó de las Reglas de Operación del Programa de Incentivos Estatales. Esto porque la Secretaría de Desarrollo Social estableció que el PDNC debía ser evaluado toda vez que se recibían recursos federales. La evaluación de los resultados del programa debió ser realizada “por una institución académica y de investigación u organismo especializado (...) con reconocimiento y experiencia en la materia, con base en los términos de referencia

DEPENDENCIAS, RECURSOS PRESUPUESTALES Y LOCALIDADES BENEFICIADAS
POR EL PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES (PIE)

<i>Dependencia o entidad colaboradora</i>	<i>Fecha de firma del anexo de ejecución</i>	<i>Importes a cargo del PIE</i>	<i>%</i>	<i>Número de localidades beneficiadas</i>
Secretaría de Desarrollo Rural	10 de octubre de 2003	\$ 1 120 727	2.85	9
Secretaría de Desarrollo Urbano	10 de octubre de 2003	\$ 5 934 735	15.1	10
Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas	10 de octubre de 2003	\$ 3 742 539	9.52	4
Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco	17 de noviembre de 2003	\$ 1 133 394	2.89	7
Organismo Público Descentralizado Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	10 de octubre de 2003	\$ 27 367 039	69.64	10
Total de la inversión		\$ 39 298 434	100	

FUENTE: Arias y Arellano, 2009, p. 194.

del Programa” (Reglas de Operación Incentivos Estatales, 2003).

Lo importante y relevante para efectos de este trabajo es que este mecanismo formal abrió una importante ventana de oportunidad para introducir un incentivo importante entre las dependencias gubernamentales vinculadas al PDNC. Se estableció de este modo un vínculo de colaboración con una institución de investigación y educación superior (SDH-El Colegio de Jalisco). Esta colaboración interinstitucional se vio potenciada por la comunidad de intereses prevaleciente entre los responsables de la coordinación general del PDNC y el equipo evaluador. Dicha circunstancia contribuyó al mantenimiento de la colaboración interinstitucional, la cual se sostuvo a pesar de que el financiamiento federal no se concretó para las siguientes etapas de operación del PDNC (Arias y Arellano, 2009).

En la evaluación cualitativa del PDNC se observó que a lo largo del diseño e implementación del programa, la ideología y la identidad partidaria jugaron un papel clave como mecanismo informal que contribuyó a perfilar los alcances del cambio institucional que se concretó con la creación de la SDH. No obstante, al concluir la administración estatal, el programa, que desde la perspectiva de los responsables prometía mucho y debería ser continuado por el tercer gobierno panista en Jalisco, no tuvo continuidad.

Esto no fue así porque en las relaciones intergubernamentales surgieron tensiones

relacionadas con la dinámica interna del partido político gobernante que dificultaron las relaciones sostenidas entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y de cada uno de los municipios en los que se llegó a instrumentar el PDNC. La compleja geometría política terminó por afectar su operación. Se suscitaron tensiones, y éstas se vieron claramente reflejadas en por lo menos dos momentos:

El primero surgió durante la fase de implementación del PDNC, sobre todo cuando se ampliaba hacia otras comunidades. Las diferencias políticas entre diversos actores gubernamentales, y amparadas la división de órdenes de gobierno y/o la pertenencia a dependencias u organizaciones públicas distintas, derivó en una interrupción del financiamiento del gobierno federal —a través del Programa de Incentivos Estatales—. La interrupción de financiamiento federal se debió a la coyuntura política marcada por el anuncio de Felipe Calderón Hinojosa, entonces secretario de Energía, de aspirar a la candidatura del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República. Este acontecimiento tuvo implicaciones entre el gobierno de Jalisco y el federal; por un lado porque la candidatura de Calderón Hinojosa no contaba con el apoyo del entonces presidente Vicente Fox y, por el otro, porque el gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña fue quien hizo pública esa candidatura el 29 de mayo de 2004.⁹

El otro momento relevante se ubicó en el contexto del proceso electoral del año 2006 que

impactó de manera importante los resultados del programa e incidió sobre la realidad inmediata de las localidades atendidas. Este periodo resultó particularmente difícil porque la entrega de recursos interfería con los propósitos que perseguía el PDNC; y no obstante los esfuerzos emprendidos por aminorar las tensiones interpartidistas entre gobierno federal, del estado y los municipios implicados, tales como la transparencia de padrones de beneficiarios, notoriamente los conflictos incidieron de manera importante sobre la determinación de no continuar con el PDNC.¹⁰

Los intentos por “blindar” el programa resultaron insuficientes para evitar que el proceso electoral federal del año 2006 terminara afectando la operación del PDNC, ya que a pesar de que se trató de evitar que la entrega de los recursos se diera por la vía de los municipios para minimizar posibles desvíos, el rol que jugaron los ayuntamientos como coadyuvantes en la implementación del programa en las comunidades seleccionadas, facilitó su vinculación informal a favor del partido político en el que militaban los presidentes municipales.

La influencia de los mecanismos informales de coordinación intergubernamental, tales como la identidad partidista, se vio potenciada por el hecho de que las relaciones intergubernamentales estado-municipio no estuvieron mediadas por algún mecanismo formal de coordinación. Por el contrario, y retomando a Wright (1997), es posible señalar que los vínculos establecidos

entre el estado y los municipios en el marco de la operación del PDNC se distinguieron por seguir un modelo de autoridad inclusivo de tipo jerárquico a favor de las autoridades estatales. Bajo este modelo de autoridad los ámbitos de competencias entre gobiernos se encuentran claramente delimitados de manera concéntrica.

Esta circunstancia condujo a observar cómo las relaciones intergubernamentales, particularmente en la escala del estado y los municipios, se explican y despliegan más por los vínculos y mecanismos informales; tales como la ideología y la identidad partidista, que por otro tipo de mecanismos formales que puedan derivarse de la configuración institucional propia del régimen federal mexicano. Esto contrasta con la lógica de las relaciones intergubernamentales generadas entre la federación y el gobierno de Jalisco, las cuales estuvieron mediadas más por los mecanismos formales derivada de mecanismos para la coordinación. Como fuera ambas, y al tener como base el artículo 115 constitucional para decir que hay un modelo de autoridad inclusiva, no estuvieron exentas de conflicto político entre los gobiernos implicados entre el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos de forma permanente, en tanto que las relaciones entre el gobierno federal y el gobierno estatal fueron coyunturales.

Así, el PDNC finalizó por razones políticas y el gobierno encabezado por Emilio González Márquez (2008-2013), no obstante de provenir del mismo partido político, finalmente decidió

sustituirlo por otros programas sociales. En otras palabras, no obstante las ventajas que supuso el diseño del PDNC con base en criterios claros, desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales implicadas en su operación no fue posible desvincular el programa social de ciertos incentivos informales y particularmente de las tensiones derivadas de su uso político-electoral.

Se debe reiterar después de trazar el PDNC, que el programa tuvo el objetivo esencial de atender la marginación en lugares donde habitaban personas a las que difícilmente se le iba atender, para ello se concentraron diversos programas en un núcleo comunitario y se establecieron polígonos de influencia en las rancherías y caseríos. El papel de la SDH tuvo como propósito coordinar diferentes dependencias estatales y los gobiernos municipales con ayuntamientos que difícilmente podrían generar programas sociales propios. El papel de los ayuntamientos, y debido a debilidad institucional, radicó en la de ser instrumentalizadores de los programas, sin que ello estuviera ajeno al móvil o el factor político en su implementación y uso. La gestión e intermediación de los gobiernos municipales era un adminículo que podría generar o canalizar apoyos y al mismo tiempo situaciones conflictivas.

Es un lugar común decir que la política social no se desenvuelve en un marco desprovisto de la política, pero lo que ocurre muchas veces es que se olvida que la separación entre política y administración es únicamente una separación

analítica y no es la realidad en sí. De esto se deduce que en los problemas en la coordinación intergubernamental en el ámbito subnacional en los programas sociales tiene como talón de Aquiles la dificultad de institucionalizarse. En el ámbito local hay mucho camino que recorrer para acercarse a lo mínimamente acontecido en el ámbito federal.

Como se puede apreciar en la formulación e implementación de los programas sociales en el ámbito local, en un inicio muestran una tenue pero interesante innovación, posteriormente son los factores de tipo político y burocrático los que terminan por limitarla. Es muy común que en la función pública haya condiciones y un equipo de trabajo en el que la gestión resalten el trabajo y enfrenten los avatares político-institucionales, pero tarde o temprano el ímpetu es asfixiado por la vorágine política y burocrática en que las competencias y atribuciones al no ser claras, precisas e incluso contrapuestas, condicionan que un entorno como el que a lo largo del texto se analizó sea el problema de los programas sociales y la política social tienen.

PARA CONCLUIR

El propósito de este texto fue reconocer en una realidad específica algunas de las relaciones intergubernamentales generadas en un programa social estatal. El PDNC fue una iniciativa del gobierno de Jalisco que pretendió ofrecer una respuesta institucional ante el fenómeno de la

pobreza extrema presente en las comunidades rurales-marginadas de la entidad. El programa se inscribió en un contexto administrativo que se caracterizó por la existencia de programas sociales dispersos entre sí, la descoordinación intergubernamental y la falta de definición de una política social de corte transversal que trató de revertir.

Se puede decir a partir de este estudio de caso que las relaciones intergubernamentales tuvieron la lógica siguiente: en la relación gobierno federal y gobierno estatal el aspecto que con mayor aspecto imperó fue el formal y el conflicto fue coyuntural. En contraste, entre el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos tuvo más peso el elemento informal y el conflicto político fue más permanente.

Además, en el proceso analizado se debe destacar la situación coyuntural que fue importante para decir que en Jalisco la política social encontraba formalmente cabida: la creación de la Secretaría de Desarrollo Humano, la cual vino a cubrir un vacío institucional y se convirtió en una ventana de oportunidad para la formulación de una política social expresamente orientada a la generación de sinergias entre las dependencias públicas. En este marco, el PDNC se planteó como objetivo responder al problema de dispersión de las comunidades rurales marginadas de Jalisco, a través de una estrategia de focalización en determinadas comunidades con base en criterios técnicos claros y transparentes ajenos a cuestiones políticas, aquí radicó su principal fortaleza. Su

diseño, implementación y evaluación parecían desde el punto de vista técnico respaldarlo para garantizar su continuidad institucional.

Sin embargo, a diferencia del ámbito federal donde las tendencias apuntan a la institucionalización de los programas, y en particular de la evaluación, en el caso de Jalisco, la evidencia mostró que la permanencia del mismo partido político al frente del gobierno tampoco era una condición suficiente para garantizar la continuidad de la política social. En este sentido, el escenario de la política social en el ámbito del gobierno de Jalisco no resulta halagüeño, particularmente para los programas sociales toda vez que la volatilidad y discontinuidad parecen ser sus características distintivas.

NOTAS

- ¹ Según Julio Boltvinik, la pobreza en México fue un tema político y mediático hasta la década de 1990. Dice incluso que en la década de 1950 se veían con recelo los estudios que intentaban medirla o analizarla. El problema de la pobreza apareció cuando el régimen revolucionario primero, y después el neoliberal, comenzaron a generar personas en esta situación (Boltvinik, 1997: 115-145).
- ² El Comité estaba presidido por la Secretaría de Estado correspondiente y se integraba por siete académicos, un representante del Consejo

Nacional de Población y otro del Instituto de Estadística Geografía e Informática. En esa ocasión el Comité concluyó que al expirar el siglo xx uno de cada cuatro mexicanos (1 de cada 8 en zonas urbanas y 4 de cada 8 en zonas rurales) no disponía del ingreso suficiente para comprar los ingredientes crudos con los cuales preparar los alimentos que le suministraran mínimos calóricos y proteicos. El Comité observó que en 1991 había 31.2 millones de personas en pobreza; 36.6 millones en 1996; y 39.6 millones en 2000; y construyó tres niveles de pobreza con los cuales se diseñarían y focalizarían los programas de la política social. La metodología que utilizó el Comité para la medición de la pobreza tuvo que partir de un consenso mínimo sobre el fenómeno. Para ello se consideraron dos puntos: a) las opciones metodológicas a adoptar; y las fuentes de información utilizadas y descripción del procesamiento de datos aplicados en las estimaciones. En el primero se tomó en cuenta la cuestión monetaria (la línea de la pobreza) subía al identificar con cuánto disponían los hogares para comprar bienes y servicios. En el segundo punto se determinaron las líneas de la pobreza. Se especificó el concepto de ingreso o gasto a utilizar. Posteriormente se ordenaron los hogares. Se utilizaron fuentes alternativas de información y la corrección o no de sus deficiencias. Las fuentes de información utilizadas fueron la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1 trimestre de 1992, 1994, 1996, 1998, 2000. Los tres niveles en los que concluyó el Comité partieron de las siguientes consideraciones: en el nivel I (18.6% del total de hogares) (24% de las personas) no tenían el ingreso suficiente

para adquirir los alimentos de la canasta básica. Incluidos los crudos. En el nivel II (45.9% de los hogares y 53.7% de las personas) no tenían en el año 2000 el ingreso necesario para adquirir la canasta de alimentos, sentirse vestido y calzado, sufragar los gastos de vivienda, utilizar transporte público o pagar los gastos de salud y educación. En el nivel III (59.6% de los hogares y 64.6% de las personas) no tenían los ingresos para cubrir las necesidades, incluidas de las líneas I y II, para los gastos de conservación de la vivienda, gasto en energía eléctrica, combustible, comunicaciones, transporte, cuidado y aseo personal, esparcimiento y turismo (véase Cortés, 2000: 463-470, y Cortés *et al.*, 2003: 305).

³ La información que sirvió de base para la realización de este apartado se obtuvo de entrevistas semiestructuradas que fueron realizadas a cuatro ex funcionarios y un ex asesor identificados como responsables directos del diseño e implementación del PDNC. La información se complementó con el análisis de los documentos a los que se tuvo acceso con motivo de la evaluación externa practicada en su momento al propio programa.

⁴ Otro rasgo que convierte a la experiencia del PDNC en un caso de estudio relevante tiene que ver con el apoyo presupuestal que recibió por parte del gobierno federal a través de un mecanismo institucional diseñado expresamente para potenciar la iniciativa por parte de las entidades federativas en la política social de México. Este rasgo particular la convierte en una

experiencia fincada bajo una configuración de pluralismo institucional que se vio potenciada por la manera en que el PDNC fue diseñado. Bajo esta configuración, la operación del programa se caracterizó por una permanente tensión entre las exigencias de una mayor coordinación entre las dependencias involucradas y los potenciales beneficios que supone el pluralismo institucional. En términos concretos, estos beneficios podrían esperarse por dos vías: primero, a través de un potencial incremento en la eficiencia programática que podría alcanzarse por la vía de la optimización de los recursos disponibles y, segundo, por la vía del control mutuo entre las diversas dependencias involucradas que podría ejercerse bajo un esquema de responsabilidad compartida sin recurrir a los componentes burocrático-administrativos de las grandes organizaciones públicas centralizadas.

- ⁵ Formalmente, el gobierno de Jalisco definió su política social a partir de tres documentos básicos: los compromisos establecidos en el propio Plan Estatal, las prioridades derivadas del documento denominado Política de Pleno Desarrollo Socioeconómico y Bienestar y el texto descriptivo de la Estrategia Estatal de Política Social que se llamó “Intégrate”.
- ⁶ Las localidades atendidas pueden consultarse en el anexo.
- ⁷ La atención a la pobreza a decir de su primer titular: [Era que]“... Tradicionalmente..., se venía haciendo primero a través de la Secretaría de Desarrollo Rural... posteriormente fue a través del COPLADE...” (Entrevista a Rafael Ríos Martínez).

- ⁸ No obstante que el PDNC fue un programa operado por el gobierno de Jalisco, recibió financiamiento a través del Programa de Incentivos Estatales, que se obtuvieron como resultado de elegir entre 14 propuestas finalistas que participaron en un concurso abierto convocado por la Secretaría de Desarrollo Social bajo la modalidad de apoyos para la innovación (Reglas de Operación Incentivos Estatales, 2003).
- ⁹ Como era de esperarse, el acontecimiento provocó la renuncia del entonces secretario de Energía y una llamada de atención pública al gobernador del estado de Jalisco. En respuesta, el gobernador le respondió al presidente Fox con las siguientes palabras: “A mí sólo me regañan los jaliscienses”. No obstante que las relaciones entre la federación y el gobierno del estado estuvieron mediadas por diversos mecanismos formales, determinados principalmente por las Reglas de Operación del Programa de Incentivos Estatales, como se ha destacado es probable que este episodio político haya afectado las relaciones intergubernamentales en el ámbito específico de la política social.
- ¹⁰ El proceso electoral de ese año trajo complicaciones porque la entrega de cemento para el piso firme, los sistemas de almacenamiento de agua como tinacos, cisternas y en temas de nutrición como la entrega de despensas por parte del DIF, desayunos escolares y la atención de salud y educación obligaban a “blindar” el Programa. (Entrevista a Alberto Esquer Gutiérrez).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Arias de la Mora, Roberto y Alberto Arellano Ríos (2009), "Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco, realizada por El Colegio de Jalisco. Informe final", *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, Buenos Aires, CIPPEC-GDN.
- Arellano Ríos, Alberto (2012), "Marginación y programas sociales. Realidad, difusión y percepción", María Alicia Peredo Merlo (coord.), *Un mejor escenario para las metrópolis. ¿Quimera o posibilidad?*, Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Barajas, Gabriela (2002), "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 7, núm. 20, Maracaibo, Universidad de Zulia, pp. 553-578.
- Boltvinik, Julio (2007), *Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza*, Desacatos, núm. 23, México, CIESAS, pp. 53-86.
- (1997), "Diversas visiones sobre la pobreza en México. Factores determinantes", *Política y Cultura*, núm. 8, México, UAM, pp. 115-145.
- Cardozo, Myriam (2006), "Políticas contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones", *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 16, núm. 45, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 15-56.
- Cortés, Fernando (2003), "Acerca de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000", *Estudios sociológicos*, vol. xxi, núm. 2, México, El Colegio de México, pp. 463-470.
- Cortés, Fernando, Daniel Hernández *et al.* (2003), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx", *Economía mexicana*, vol. XII, núm. 2, México, CIDE, 295-325.
- Gutiérrez Pulido, Humberto y Mónica Mariscal González (2010), "Evolución de la marginación y la pobreza", Víctor Manuel González Romero, *et al.* (eds.), *2 décadas en el desarrollo de Jalisco 1989-2009*, Guadalajara, SEPLAN-Gobierno de Jalisco.
- Jordana, Jacint (2001), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo.
- Long, Norman (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, CIESAS-El Colegio de San Luis.
- Roberts, Bryan (1980), *Ciudades de campesinos. La economía política de la urbanización en el tercer mundo*, México, Siglo xxi.

Uribe Gómez, Mónica (2012), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, vol. XVIII, núm. 52, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 37-75.

Valencia Lomelí, Enrique (2000), “Política social mexicana: modelos a debate y comparaciones internacionales”, Enrique Valencia Lomelí *et al.* (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, Universidad Iberoamericana-Universidad de Guadalajara-ITESO.

Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

ENTREVISTAS

Alberto Esquer Gutiérrez. Ex director general de Política Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada el 3 de noviembre de 2008, Guadalajara, Jalisco.

Alfonso Hernández Valdez. Ex asesor de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada el 26 de septiembre de 2008, Tlaquepaque, Jalisco.

Patricia Carrillo Collard. Ex directora de Investigación y Políticas Públicas de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada el 13 de octubre de 2008, Guadalajara, Jalisco.

Rafael Ríos Martínez. Ex secretario de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada el 11 de octubre de 2008, Zapopan, Jalisco.

Sarah Obregón Davis. Ex directora de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada el 26 de septiembre de 2008, Tlaquepaque, Jalisco.

DOCUMENTOS

Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 (2001), Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco.

Política de Desarrollo Humano y Social en Jalisco (2004), Guadalajara, Secretaría de Desarrollo Humano-Gobierno de Jalisco.

Programa para el Desarrollo de Núcleos Comunitarios (2007), Guadalajara, Secretaría de Desarrollo Humano-Gobierno de Jalisco.

Índice de Marginación Regional para Jalisco (2003), Guadalajara, Secretaría de Desarrollo Humano-Gobierno de Jalisco.

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008 (2008), México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Reglas de Operación Incentivos Estatales (2003), México, Secretaría de Desarrollo Social.

LOCALIDADES ATENDIDAS POR EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE NÚCLEOS COMUNITARIOS

<i>Año de atención</i>	<i>Municipio</i>	<i>Localidad núcleo</i>	<i>Número de localidades de influencia</i>	<i>Población total de localidades</i>	<i>Población del núcleo</i>	<i>Población total</i>
2003	Aronilco El Alto	Nuevo Valle	9	1 278	775	2 053
2003	Ayotlán	Santa Elena de La Cruz	5	227	722	949
2003	Cabo Corrientes	Corrales, Los	1	6	139	145
2003	Cuquío	Juchitlán	20	2 131	616	2 747
2003	Encarnación de Díaz	Güeras, Las	25	821	535	1 356
2003	Gómez Farías	Corralito, El	2	110	177	287
2003	Lagos de Moreno	Troje, La	9	1 117	744	1 861
2003	Mazamitla	Huevera, La	11	993	266	1 259
2003	Ojuelos de Jalisco	Guadalupe Victoria	6	667	1 040	1 707
2003	Poncitlán	San Jacinto	3	261	1 396	1 657
2003	Tapalpa	Juanacatlán	8	1 076	2 243	3 319
2003	Teocuitatlán de Corona	Milpilla, La	4	400	671	1 071
2003	Tolimán	Santa Elena	15	2 371	692	3 063
2003	Valle de Juárez	Tigre, El	24	1 044	105	1 149
2004	Ameca	Santa María de La Huerta	2	94	430	524
2004	Arandas	Piedra Amarilla	18	668	141	809
2004	Atemajac de Brizuela	Tierra Blanca	4	151	231	382
2004	Autlán de Navarro	Agua Hedionda	4	217	228	445
2004	Barca, La	Ángeles, Los	2	58	170	228

Continuación...

2004	Cuauteitlán García Barragán	Ayotitlán	41	3 864	543	4 407
2004	Chimaltitán	San Juan de Los Porteros	9	560	300	860
2004	Chiquilistlán	Agua Hedionda	10	901	264	1165
2004	Huejuquilla El Alto	Soledad, La	5	163	271	434
2004	Jilotlán de Los Dolores	Rodeo, El	23	901	106	1 007
2004	Mexicacán	Ojuelos	12	790	343	1 133
2004	Pihuamo	Colomos	6	483	243	726
2004	San Cristóbal de La Barranca	Lobera, La	11	812	351	1 163
2004	San Gabriel	Apango	10	567	554	1 121
2004	San Julián	Puerto de Amolero, El	22	1 021	118	1 139
2004	San Martín de Bolaños	Mamada	15	498	180	678
2004	San Miguel El Alto	Angostura, La	17	894	173	1 067
2004	Santa María de Los Ángeles	Ánimas, Las	8	647	134	781
2004	Santa María del Oro	Villa Morelos	10	1 636	148	1 784
2004	Talpa de Allende	Colonia, Las	2	185	226	411
2004	Tamazula de Gordiano	Taray, El	13	755	459	1 214
2004	Teocaltiche	Salitre, El	12	830	464	1 294
2004	Tomatlán	Mapache, El	5	1 735	454	2 189
2004	Torotlán	Laja de Gómez, La	8	783	294	1 077
2004	Tuxcacuesco	Zenzontla	5	609	264	873
2004	Tuxpan	Rancho Niño	13	814	108	922

Continuación...

2004	Villa Purificación	Zapotán	8	428	473	901
2004	Yahualica de González Gallo,	Labor de San Ignacio, La	25	1 732	161	1 893
2004	Zapotitlán de Vadillo	Tetapán	14	1 434	222	1 656
2004	Zapotlán del Rey	Mesa de Amula	5	1 268	201	1 469
2004	Zapotlanejo	Cerrito de Buenos Aires	8	755	269	1 024
2005	Atoyac	Techague	5	441	327	768
2005	Cañadas de Obregón	Yugo, Los	13	418	224	642
2005	Cihuatlán	Colonia Pinal Villa	7	211	207	418
2005	Colotlán	Saucilo de Los Pérez, El	10	703	217	920
2005	Guachinango	Llano Grande	8	344	245	589
2005	Huerta, La	Agua Zarquita	6	521	204	725
2005	Jalostotitlán	Planes, Los	20	996	180	1 176
2005	Mascota	Zapotrán	5	149	27	176
2005	Mixtlán	Ollejo, El	8	838	248	1 086
2005	Puerto Vallarta	Santa Cruz de Quelitán	2	48	166	214
2005	San Sebastián del Oeste	Carrizo, El	5	414	282	696
2005	Tepatitlán de Morelos	Mazatitlán	14	764	210	974
2005	Tequila	Mitlán	18	791	143	934
2005	Tonaya	Higueras, Las	5	1 043	168	1 211
2005	Tonila	Tenexcamilpa	4	94	237	331
2005	Unión de Tula	Taberna, La	5	232	136	368

Continuación...

2005	Villa Guerrero	San Lorenzo de Atzquelán	2	141	353	494
2005	Villa Hidalgo	San Ignacio de Abajo	6	655	157	812
2005	Zacoalco de Torres	Moras, Las	9	543	103	646
2005	Zapotitlán	Ferrería de Providencia	5	278	378	656
2006	Acatic	Tierras Coloradas	16	858	1 174	2 032
2006	Acatlán de Juárez	San José de Los Pozos	3	57	794	851
2006	Amacueca	Cofradía del Rosario	3	134	313	447
2006	Amatitán	Agua Fría	7	466	199	665
2006	Ayutla	Zapotillo, El	10	785	186	971
2006	Casimiro Castillo	Nuevo Centro de Población Las Ramas	1	238	286	524
2006	Cocula	Santa Teresa	2	215	839	1 054
2006	Concepción de Buenos Aires	Toluquilla	3	224	212	436
2006	Cuautla	Tierras Blancas	2	26	154	180
2006	Degollado	Quirino	16	1 378	251	1 629
2006	Erzatlán	Puerta de Pericos	2	103	164	267
2006	Ixtlahuacán del Río	Ancón, El	28	2 246	295	2 541
2006	Juchitán	Juntas, Las	10	301	79	380
2006	Magdalena	Ojo Zarco	2	50	194	244
2006	Mezquicic	Tortuate	4	163	117	280
2006	Ocotlán	Pedregal, El	10	851	224	1 075
2006	Quitupan	Soromuta	14	599	128	727

Continuación...

2006	San Diego de Alejandría	Casas Blancas	6	183	91	274
2006	San Juan de Los Lagos	Purísima	21	1 018	113	1 131
2006	Sayula	Reparo, El	5	338	350	688
2006	Tala	Villita, La	8	487	640	1 127
2006	Tenamaxtlán	Ladera, La	2	52	134	186
2006	Tizapán el Alto	Cañada, La	3	339	381	720
2006	Tlajomulco de Zúñiga	Acatlán	6	327	40	367
2006	Totatiche	Santa Rita	11	383	268	651
2006	Unión de San Antonio	Arroneras de Lourdes	15	475	66	541
2006	Zapotlán el Grande	Arequizayán	0	0	376	376
Total			856	60 675	30 924	91 599

FUENTE: Programa para el Desarrollo de Núcleos Comunitarios, 2007, pp. 18-22.