

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

LEÓN

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL POR DECRETO PRESIDENCIAL DEL 27 DE ABRIL DE 1981



LOS SISTEMAS DE CREENCIAS Y SU IMPACTO EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN DOS ADMINISTRACIONES CON ALTERNANCIA POLÍTICA EN LEÓN, GUANAJUATO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES, COMPLEJIDAD E
INTERDISCIPLINARIEDAD

PRESENTA
MARIO IVÁN PATIÑO RODRÍGUEZ MALPICA

ASESOR
DR. FABRIZIO LORUSSO

LEÓN, GTO.

2021

Índice	Página
1. Resumen	2
2. Introducción	3
3. Planteamiento del problema	5
4. Marco Teórico	12
5. Marco Contextual	35
6. Método	47
7. Resultados	55
8. Conclusiones	107
Referencias bibliográficas	111
Anexos	126

Resumen.

La presente investigación expone algunas de las características de la formulación de la política social de atención a la población en pobreza en dos periodos de gobierno con alternancia política en el municipio de León, Guanajuato, considerando como unidad de análisis principal los sistemas de creencias de los funcionarios responsables de su formulación en cada una de las administraciones en estudio, utilizando una metodología que privilegió el uso de instrumentos propios del enfoque de investigación cualitativa, en especial las entrevistas semiestructuradas, y la investigación documental.

1. Introducción

El municipio de León, uno de los más poblados del estado de Guanajuato, presenta contrastes de sumo interés, por un lado, es considerado como uno de los municipios con mayor desarrollo económico de la región, no solo por su tradicional industria de cuero y calzado, el crecimiento del sector terciario y ahora, con la instalación de parques industriales y la cercanía a los principales clústeres de la industria automotriz, que comparte con varios municipios del denominado corredor industrial, como son Apaseo el Alto, Celaya, Salamanca, Irapuato y Silao, y por otro, tener un gran porcentaje de población en condiciones de pobreza, distribuida a lo largo de todo su territorio, tanto en la zona urbana como la zona rural, con evidencias claras de concentración en territorios segregados de la zona periurbana, que las administraciones en estudio han llamado, polígonos de pobreza y polígonos en desarrollo, respectivamente.

Este último rasgo les plantea a las autoridades municipales una serie de retos que contrastan con las atribuciones legales y las capacidades institucionales que tienen para atenderlas, desde el tercer nivel de gobierno que constituyen en el pacto federal.

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar la operación de los sistemas de creencias de los actores participantes en la formulación de la política social de atención a la población en pobreza, en dos periodos de gobierno con alternancia política, en el municipio de León, Guanajuato, México.

Para lo anterior organizamos el documento en seis apartados, en el primero, planteamos una sucesiva problematización de la formulación de la política social de atención a la población en pobreza, considerando cuatro líneas de análisis, la prevalencia de una visión linear en la formulación de la política social, los límites legales y operativos de los municipios para formular la política social, las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de gobierno que operan en un mismo territorio, con atribuciones legales, recursos y capacidades operativas distintas, y la prevalencia de perspectivas que han optado por las políticas focalizadoras para la atención de este tipo de población.

En el segundo discutimos diferentes enfoques teóricos que nos permiten dar cuenta de los cambios en el Estado, como actor fundamental en la formulación de la política pública, la emergencia de nuevos actores, desde el enfoque de la gobernanza, la interacción entre niveles de gobierno desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales y los sistemas de creencias de los actores participantes desde un enfoque neo institucionalista crítico.

En el tercer apartado contextualizamos las problemáticas generales de la población en situación de pobreza para lo cual utilizamos los datos de las últimas mediciones de pobreza a nivel municipal¹ del CONEVAL (2017) y las características principales de la formulación de la política social en cada una de las dos administraciones en estudio.

En el cuarto apartado presentamos el enfoque metodológico utilizado, las variables seleccionadas para el diseño de instrumentos y las características de las personas seleccionadas como informantes clave.

En el quinto apartado presentamos y discutimos los resultados de la investigación, en torno a las condiciones bajo las cuales los tomadores de decisiones formularon la política social de atención a la población en pobreza, la participación de actores, los referentes que siguieron para establecer las relaciones intergubernamentales y las formas que utilizaron para expresar sus sistemas de creencias.

Y, por último, en el capítulo sexto, presentamos las conclusiones.

¹ La pobreza de los municipios de México, 2015.

2. Planteamiento del problema.

¿Cómo llegamos aquí? León, Guanajuato, promocionado como parte del diamante de México, entre los municipios con más población en situación de pobreza.

Para plantear el problema consideramos cuatro elementos que han estado presentes en la dinámica de la formulación de la política social en los dos periodos de gobierno municipal en estudio, 2012 - 2015 y de 2015 – 2018, como son:

- a. La prevalencia de una visión linear para la formulación de la política social.
- b. Los límites legales y operativos de los municipios para formular este tipo de política.
- c. El tipo de relación que establecen los municipios con los otros niveles de gobierno.
- d. La prevalencia de los enfoques focalizadores de la política social de atención a la población en pobreza.

A partir de los trabajos de análisis de información del Instituto Municipal de Planeación, IMPLAN, se han agrupado los territorios en donde se concentra la población en situación de pobreza, en los denominados polígonos de pobreza, con base en las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) definidas por la entonces Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, hoy Secretaria del Bienestar, basada en el Censo de Población y Vivienda 2010, de acuerdo con la información basada en la Encuesta Intercensal 2015, en el Modelo Estadístico 2016 para la Continuidad del MCS-ENIGH (MEC 2016 del MCS-ENIGH), en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018 (ENOE), levantados por el INEGI y en la información de pobreza y rezago social generada por el CONEVAL.

Ambas administraciones en estudio señalaron en sus planes de gobierno, los ejes de acción para combatir las carencias sociales, pero lo hicieron desde dos posiciones políticas, la administración 2012-2015, desde una filiación política distinta a la del gobierno estatal y similar con la del gobierno federal, y la administración 2015-2018, desde una filiación política afín al gobierno estatal y contraria a la del gobierno federal, de tal manera que las configuraciones políticas, Federación, Estado y Municipio, fueron: PRI/PAN/PRI-PVEM y PRI/PAN/PAN-PNA².

La estrategia de la última administración, que fue reelecta en los comicios del año 2018, coincide, en parte, con la diseñada por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, del

² Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Acción Nacional (PAN); Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza (PNA).

Estado de Guanajuato, denominada “Impulso Social”, (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017), que subdivide a su vez a los polígonos para atender zonas territorialmente más asequibles.

Las dos administraciones, coincidentemente, focalizaron sus esfuerzos de política social para la atención a la población vulnerable, en alguno de los denominados polígonos de pobreza o polígonos en desarrollo, que en adelante denominaremos “territorios segregados”; la pasada administración (2012-2015), representada por la alianza Partido Revolucionario Institucional- Partido Verde Ecologista de México (PRI-PVEM), priorizó sus esfuerzos en el polígono de “Las Joyas” y la administración (2015-2018), encabezada por el Partido Acción Nacional, en coalición con el Partido Nueva Alianza, hizo lo propio con el polígono de “Medina”.

Estas propuestas de atención permiten prefigurar una visión lineal de las problemáticas por parte de los funcionarios públicos responsables de la formulación y la implementación de las políticas públicas, entre ellas las políticas sociales, y en específico, la política de atención a la población en pobreza en territorios segregados.

Con respecto de los municipios urbanos, que, en general, cuentan con mayores recursos humanos y económicos para formular e implementar políticas públicas que permitan a su población, salir de situaciones de pobreza, marginación o desigualdad social, los resultados han sido limitados. La visión lineal que tienen sobre la realidad social hace que implementen acciones de política social, también lineales, con resultados, también limitados a través de los años, aún en regímenes con alternancia política.

De acuerdo con esta visión, los responsables de la formulación de la política social retoman, en general, los programas y acciones de los gobiernos federal y estatal, formulados desde esa misma visión para implementarlos en los territorios, en los que a la larga confluirán los programas de los tres niveles de gobierno, las acciones de los organismos de la sociedad civil y las de los propios pobladores. La visión lineal, en síntesis, ve como iguales a los desiguales y no considera las particularidades de cada territorio y estandariza las acciones como si las condiciones de vida de la población en situación de pobreza que habita en la zona periurbana del municipio de León fueran iguales a las de la población que habita en algún municipio rural e indígena de sureste del país.

A nivel federal, por ejemplo, la atención prioritaria consiste en incluir a la población en los padrones de atención de sus programas emblema, como los fueron en su momento PRONASOL, Oportunidades, Progresá o Próspera, mejor conocidos por las siglas POP,

(Damián, 2017) caracterizados por las transferencias condicionadas y ligados al paradigma de fortalecimiento del capital humano.

Al igual que los programas federales, en estos territorios conviven otros programas, como el denominado programa “socioeducativo”, que implementa el gobierno estatal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, con contenidos también estandarizados y ligados al paradigma del desarrollo humano, en zonas rurales y urbanas del estado a poblaciones de distintas edades y con diferentes trayectorias educativas.

Las características del diseño y la implementación de las políticas sociales consideran que las poblaciones son homogéneas, que por el hecho de vivir en zonas con alta incidencia de pobreza tienen las mismas problemáticas y por tanto pueden ser atendidas por los mismos programas, sin necesidad de adecuarlos, adaptarlos, y mucho menos, de dialogar con los propios pobladores para favorecer un diseño participativo que posibilite o aliente procesos de autogestión comunitaria. Esta visión da por sentado que los pobladores siguieron las mismas rutas de llegada, habitación y apropiación del territorio; por lo tanto, dejan de lado que los elementos anteriores son fundamentales para el fomento de políticas relacionadas con la cohesión social, la cooperación o la participación ciudadana.

Cuando los habitantes llegan a un territorio segregado lo hacen por múltiples razones y en múltiples circunstancias, que cancelan de entrada cualquier homogeneización, al menos en ese rubro.

Cohen y Franco (2007), al abordar el paradigma de la política social universalista, afirman que:

(...) el principio de equidad indica que, para superar las diferencias, es necesario tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para atender situaciones heterogéneas sólo puede conducir a que se mantengan las diferencias originarias. (p. 56).

Por lo anterior, un planteamiento no lineal, requiere del análisis de las situaciones concretas de áreas territoriales más acotadas, que bien pueden incluir los datos sociodemográficos y los indicadores provistos por distintas dependencias como el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) o por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), entre otros, pero sin proponer programas estandarizados, y recuperar los procesos de participación de los actores sociales que habitan los territorios, en la línea de lo propuesto por Cohen y Franco (2007) que

consideran que la participación de actores, mejora tanto el diseño como el control de los proyectos de acuerdo a sus propias características, lo que, en última instancia, permite su sostenibilidad.

Si consideramos lo planteado líneas arriba, es claro que tanto la formulación como la implementación de las políticas sociales, serían totalmente distintas, si tomaran en cuenta las características de las zonas geográficas específicas y facilitarán la interacción con la población que las habita, en procesos que permitan su participación activa en el diseño, a través de procesos, no solo de consulta, sino de co-diseño de las propias acciones, que en el contexto de la población pueden ser consideradas vehículos de participación, al ser de su interés, para el mediano y largo plazo.

Las intervenciones de esta naturaleza pueden romper con una visión política que considera a las personas únicamente como beneficiarias de programas, cuyos derechos están limitados al papel de receptores pasivos, que, en la práctica, aceptan lo que se les ofrece sin considerar si tendrán impacto o no en su calidad de vida. Es importante considerar que los procesos que toman en cuenta la participación de los pobladores requieren mucho más tiempo de gestión, pero el diferencial entre una visión lineal y una no lineal, es claramente positivo.

No podemos dejar de mencionar que tanto la formulación como la implementación de las políticas sociales tienen un componente político, es decir, están inmersas en un campo de lucha, constituyen un capital en disputa, y por tanto, al ser impulsadas, o no, por actores, gubernamentales y no gubernamentales que disputan el poder, pueden ser vistas como mecanismos de persuasión; de ahí que algunos gobiernos municipales promuevan políticas sociales, desde una práctica clientelar, que consideran a la población como sujetos pasivos que aceptarán, sin más, los servicios públicos como dádivas, y no como ejercicio de derechos.

La persistencia del modelo de desarrollo neoliberal que ha regido en nuestro país en las últimas décadas ha contribuido sustancialmente al empobrecimiento de gran parte de la población, a pesar de los planes y programas implementados y los recursos fiscales ejercidos. Lo anterior obliga a reflexionar sobre la forma en la que se concibe el fenómeno, desde el nivel de gobierno municipal, considerando sus atribuciones y posibilidades, desde la confluencia de recursos, desde las formas particulares de definir el fenómeno por los actores políticos y sociales que ejercen el poder, en un territorio y en momento histórico determinado, y también desde la visión de los habitantes de los territorios segregados que viven el fenómeno cotidianamente.

Por ello es necesario proponer un análisis que incorpore diversos enfoques que nos permitan identificar y caracterizar a los diferentes actores que intervienen en la formulación de la

política pública municipal, sus formas de relación, los intereses y los recursos que ponen en juego en la interrelación con los distintos niveles de gobierno que intervienen en un mismo territorio, en una coyuntura que ha transitado de un Estado, como principal responsable de su diseño, a un Estado que no tiene ni todas las capacidades ni todos los recursos para formular la política social de atención a la población en pobreza.

El estudio, se centra en el municipio, que constituye el tercer nivel de gobierno, y es responsable directo de posibilitar la vida digna de la población que habita el territorio; incluyendo a la población pobre y excluida, sin contar con las atribuciones y los recursos necesarios para modificarlas, por lo que en muchas ocasiones facilitan únicamente la implementación de los programas de índole federal y estadual, que en muchos casos multiplica los esfuerzos y no generan los resultados deseados, ya sea por la dispersión de sus acciones o por la confusión que genera la multiplicidad de objetivos que persiguen.

Diversos autores, como Díaz-Cayeros (2006), Ziccardi (2003) y Rodríguez (2008), entre otros, señalan las responsabilidades básicas de las autoridades municipales, así como las atribuciones legales que tienen para allegarse de recursos y llevarlas a cabo, en este sentido, llama la atención la distancia entre las responsabilidades que tienen y las capacidades y los recursos con los que cuentan.

En términos generales, los municipios son responsables de: ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno y proveer los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito.

Con respecto de las posibilidades de allegarse recursos, con base en las últimas modificaciones legales, los municipios reciben recursos de los gobiernos federal y estatal, de la recaudación del impuesto predial y de los cobros de cuotas ligadas a diversos servicios públicos que prestan, mismos que varían en función de las capacidades recaudatorias, el número de habitantes y su ubicación geográfica, entre otros factores.

En la misma línea, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social, los municipios tienen facultades para formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad. (INAFED, 2020)

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales a distribuir entre estados y municipios se conforman de los siguientes rubros: Fondo General de Participaciones (FGP); Fondo de Fomento Municipal (FFM); Impuesto Especial sobre

Producción y Servicios (IEPS); Fondo de Fiscalización (FOFIE); Fondo de Compensación (FC); Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEH); Participaciones por el 0.136% de la RFP (0.136% RFP); Participaciones por el Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo (DAEP); Incentivos a la Venta Final de Gasolina y Diesel (Gas y Diesel); Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), e Incentivos derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal. (INAFED, 2012, p. 4)

Con relación a las Aportaciones Federales (Ramo 33), se integran por los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en una vertiente estatal (FAISE) y otra municipal (FAISM); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). De los ocho fondos, los únicos que llegan a los municipios son el FAIS en su vertiente municipal (constituido por el 87.9% del mismo) y el FORTAMUNDF. (INAFED, 2012, p.8)

Con respecto de la población que habita en condiciones de pobreza, las propias autoridades municipales reconocen las obligaciones legales que tienen al respecto, por ejemplo, las autoridades de la administración 2015-2018 del municipio de León, Guanajuato, en su Libro Blanco, (Presidencia Municipal de León, 2018), expresan al hablar sobre la identificación de territorios con alta concentración de población en pobreza:

La identificación de la población en situación de rezago social o vulnerabilidad es esencial para la aplicación de políticas públicas para la atención de esta población vulnerable, puesto que los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social (Art. 17 de la LGDS). Dicha identificación permitirá focalizar las zonas de la ciudad que concentran mayor cantidad de población que viven con alguna condición de pobreza, y dirigir la aplicación de los recursos municipales a las acciones, programas y proyectos que mayor impacto tengan en el combate a la pobreza y al rezago social. (p. 98).

Pese a la intencionalidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno por coordinarse, existen en la práctica diversas lógicas que facilitan o, en su caso dificultan la actuación de los funcionarios públicos que atienden los territorios en donde habitan personas que viven en condiciones de pobreza, marginación o desigualdad social.

Si bien, lo anterior nos exige pasar de una visión lineal en la formulación de la política pública, diseñada desde una instancia central, aplicada, de arriba hacia abajo y de forma uniforme en todo territorio, a una visión problematizadora, que implica considerar la participación de diversos actores, las especificidades territoriales y las necesidades sociales a nivel local, e incorporar al análisis otros enfoques que nos permitan incrementar los grados de libertad en la formulación de la política pública, para identificar y caracterizar a los diferentes actores que intervienen en ella, sus creencias, sus formas de relación, los intereses y los recursos que ponen en juego y, por último, la interrelación entre los distintos niveles de gobierno que intervienen en un mismo territorio.

Para incrementar dichos grados de libertad, incorporaremos a este estudio, enfoques teóricos y metodológicos que buscan problematizarla de manera sucesiva, a través del análisis de instituciones, actores y niveles de gobierno, y de los enfoques neo institucionalista, de gobernanza y de relaciones intergubernamentales, para lo cual nos hacemos las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles fueron los sistemas de creencias de los tomadores de decisiones de las últimas dos administraciones municipales que formularon la política social de atención a la población en pobreza?
2. ¿Cuáles fueron los referentes para establecer las relaciones intergubernamentales en los dos periodos de gobierno en estudio?

Suponiendo que los tomadores de decisiones de las últimas dos administraciones municipales formularon la política pública, mediante la articulación con actores, la gestión de recursos y la adopción selectiva de reglas que tendieron a privilegiar las relaciones con los otros niveles de gobierno según un criterio de compatibilidad con su filiación política, planteamos como objetivo general:

Caracterizar los sistemas de creencias de los tomadores de decisiones que formularon la política social de atención a la población en pobreza en los dos periodos de gobierno.

Y como objetivo particular:

Caracterizar las relaciones intergubernamentales en cada uno de los periodos de gobierno en estudio.

4. Marco Teórico.

Para entender los cambios que han tenido lugar en la provisión del bienestar a través de la política pública, en los periodos municipales en estudio, es necesario revisar diferentes posturas teóricas que abordan las categorías analíticas de Estado, regímenes de bienestar, las esferas que intervienen y los diferentes estadios que han seguido tanto en los países industrializados como los no industrializados, y en específico en nuestro país, para caracterizar el tránsito que ha seguido el Estado para pasar de actor preponderante en la formulación de la política pública, a ser un actor más, en una ruta que considera especialmente la disputa ideológica y el juego político en las decisiones que orientan la provisión del bienestar y la atención de los riesgos sociales en una sociedad y en un tiempo en particular.

Los cambios en los modelos de desarrollo, las crisis fiscales y las medidas de ajuste estructural, modificaron sustancialmente los sistemas de bienestar social y la visión sobre el Estado como articulador casi único para el diseño e implementación de la política pública. Lo anterior permitió la emergencia de nuevos actores en la arena política y la revalorización de los gobiernos locales como intervinientes sustanciales para atender las demandas sociales, producto de los nuevos contextos socioeconómicos, los procesos de descentralización y los cambios legales que ampliaron sus responsabilidades, con distintos niveles de implementación, en función de la ubicación geográfica, número de habitantes y capacidades administrativas y de gestión.

Distintas problemáticas ligadas al crecimiento de la informalidad, la expansión de territorios segregados alrededor de las grandes ciudades, la migración campo – ciudad y la necesidad de los gobiernos locales por atender demandas sociales que antes estaban fuera de su ámbito de actuación, han modificado los arreglos sociales para definir lo que se atiende y lo que no se atiende, elemento sustancial de la formulación de la política pública.

Estas modificaciones hicieron que la formulación, tradicionalmente realizada desde una instancia central e implementada verticalmente, considere ahora la participación de otros niveles de gobierno y de diversos actores, las especificidades territoriales y las necesidades sociales a nivel local.

Por lo anterior consideramos necesario reflexionar en torno a diversos enfoques que problematizan la formulación de la política pública, para identificar y caracterizar a los diferentes actores que intervienen en ella, sus formas de relación, los intereses y los recursos que ponen en juego, así como, la interrelación entre los distintos niveles de gobierno que intervienen en un mismo territorio.

Si bien la visión del Estado como único responsable de la política pública, se ha venido modificando con el tiempo, en una coyuntura en donde la pérdida de capacidades y recursos para resolver las distintas necesidades sociales de la población ha obligado, en un rejuego propio del modelo de acumulación, al propio Estado a interactuar con actores económicos y sociales, y al propio Estado a dejarse presionar por actores económicos y hegemónicos, que sobrepasan la esfera nacional, y defender sus intereses particulares; pese a lo anterior, sigue siendo un actor fundamental en la formulación de la política pública.

Entenderemos por formulación de la política pública la reconfiguración de una realidad determinada por otra que se considera deseada, desde valores y criterios asumidos como propios, a través de determinadas rutas de actuación, y disertaremos en torno a diversos conceptos que consideramos de utilidad, relacionados con el Estado, los regímenes de bienestar, la propia formulación de políticas públicas y las relaciones inter gubernamentales bajo la óptica del paradigma neo institucionalista, considerando el concepto de sistema de creencias de los actores participantes como fundamental en la formulación de la política social de atención a la población en pobreza en territorios segregados a nivel municipal.

A. Estado

Diversos estudiosos del Estado, como O'Donnell y Sotelo, retoman la idea de Weber de considerarlo como la única entidad sustentada en un arreglo social determinado con la legitimidad necesaria para ejercer el monopolio de la violencia física. (Weber, 2009).

Para O'Donnell (2010), el Estado se puede desagregar cuatro dimensiones: un conjunto de burocracias, un sistema legal, un filtro regulador que establece sus límites territoriales y el reconocimiento por otros Estados.

Rauchecker (2017), por su parte, considera que el Estado es un orden político, que lejos de ser un actor monolítico, negocia con otros actores, estatales o no estatales, que borran la distinción entre lo público y lo privado y le permiten “identificar y regular ciertos aspectos de los problemas políticos”, (Rauchecker, 2017, p. 172).

Para la presente investigación entenderemos por Estado, el arreglo institucional que cuenta con el poder, la legitimidad y los recursos necesarios para intervenir en el espacio social, mediante mecanismos de asociación o disputa con otros actores sociales, para impulsar los proyectos políticos de su conveniencia.

B. Regímenes de bienestar³.

Para Esping-Andersen (2000), el principal objetivo de la política social es asegurar a la población contra los riesgos sociales y considera al Estado de Bienestar como una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales, además de la familia y el mercado.

Para el autor, el estado del bienestar es una construcción histórica concreta que más allá de establecer una política social concreta o un esquema de redistribución específica buscaba "reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía.", (Esping Andersen, 2000, p. 50), es decir se "creo para atender a una distribución de población históricamente concreta, con una estructura de riesgos históricamente concreta.", (Esping Andersen, 2000, p. 50).

En este sentido un régimen de bienestar se puede definir, con Esping Andersen, "como la forma conjunta e interdependiente en que produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia". (Esping Andersen, 2000, p. 52).

Adelantado y Noguera, retoman al propio Esping Andersen, quien entiende los regímenes de bienestar como algo más amplio que un mero conjunto de políticas públicas, por cuanto se hayan conectados con sistemas determinados de estratificación social y son el resultado de alianzas y dinámicas de conflicto muy diversas entre actores sociales (Adelantado y Noguera, 1999, p. 72) y afirman que el concepto de desmercantilización funciona en Esping Andersen como "indicador que permite la comparación entre diferentes regímenes de bienestar y su conexión con la estructura social, al tiempo que ofrece un claro referente de connotaciones normativas" (Adelantado y Noguera, 1999, p. 72).

Los autores mencionan que Polanyi, Offe o Gough, a diferencia de Esping Andersen, plantean la importancia de lo que las políticas sociales concretas hacen o dejan de hacer, de tal manera que proponen pasar "del análisis de los "modelos" de estados de bienestar al análisis de políticas sociales concretas, y de una concepción compensatoria de la política social a una, al mismo tiempo, constitutiva de las desigualdades y de los procesos de mercantilización en las sociedades capitalistas occidentales" (Adelantado y Noguera, 1999, p. 73). Proponen, a su vez, sustituir el concepto de estratificación social de Esping Andersen, por el de estructura social, que les parece más apto para acercarse a las desigualdades. Hablan así de "esferas de la estructura social", en referencia a "la mercantil, la estatal, la doméstico - familiar y la relacional", (Adelantado y Noguera, 1999, p. 75), esta última como aportación

³ Algunos párrafos de este apartado se citan en el capítulo, "Regímenes de bienestar y política social en México. Balance de los últimos veinte años.", en proceso de dictaminación, de Iván Patiño y Ma. Guadalupe Fernández, para el libro "La rípida trayectoria de los regímenes de bienestar social, 2010-2020. Experiencias y reflexiones sobre seis países de América Latina", coordinado por David Martínez, 2020.

de los autores a lo establecido por Esping Andersen, mismas que refieren similitudes con las “regiones” de Giddens o los “campos” de Bourdieu, y “separadas únicamente de manera conceptual y analítica”. (Adelantado, Noguera, Rambla y Saèz, 2001, p. 51).

Para los autores citados, la esfera mercantil está relacionada con la “producción e intercambio material que jerarquiza las relaciones sociales según la capacidad de vender o comprar mercancías e irradia un proceso general de mercantilización de las relaciones sociales que resulta clave para entender la política social.” (Adelantado et al., 2001, p. 52); la doméstico-familiar y de parentesco, que “abarca las actividades que se realizan dentro de las unidades mínimas de co-residencia en las que se ejecuta una forma de trabajo que varios procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres”, (Adelantado et al., 2001, p. 55); la esfera estatal, se refiere al conjunto de organizaciones que pueden actuar a partir del monopolio legal de la coerción, es decir, por su capacidad de establecer vínculos no voluntarios” (Adelantado et al., 2001, p. 56). En esta esfera estatal “se incluye el aparato institucional y administrativo público y el conjunto de las actuaciones generadas en ese mismo marco. (Adelantado et al., 2001, p. 56) y la esfera relacional “es aquella compuesta por las acciones sociales supraindividuales que canalizan intereses y necesidades (no solo materiales) de las personas, y mediante distintos grupos sociales distribuidos en asociaciones formales y en grupos comunitarios (informales)”, (Adelantado et al., 2001, p. 58); los autores proponen, a su vez, dos sub esferas, la asociativa referida a las asociaciones, con cierto grado de institucionalización y los movimientos sociales; y la sub esfera comunitaria con núcleo en el “sentimiento de pertenencia o vínculo con una comunidad”. (Adelantado et al., 2001, p. 59).

De acuerdo con la misma fuente, los estados modernos distan de ser sólo un instrumento en manos de las clases o las élites dominantes, y ser estudiadas como entramado institucional “con lógica propia, y de expresión, con determinados grados de autonomía, de una multiplicidad de relaciones sociales subyacentes” (Adelantado et al., 2001, p. 56).

Sugieren, a su vez, analizar el concepto de estructura social con base en tres dimensiones: las esferas, anteriormente descritas, los ejes de desigualdad y los actores colectivos, que permiten conocer el aspecto activo, la estructuración de la propia estructura, la formación de las políticas sociales y los impactos que pueden tener, en función de la distribución de provisión de bienestar social por parte de las distintas esferas, que pueden mercantilizar o desmercantilizar, estatalizar o desestatalizar, familiarizar o desfamiliarizar, comunitarizar o descomunitarizar, lo que es de suma importancia para el análisis de las políticas sociales. Apuntan, en este sentido, que es posible empíricamente, analizar cómo se comporta una política social concreta con respecto a un determinado eje de desigualdad. De ahí que la política social se debe entenderse como un intento de corregir o compensar la desigualdad

que se produce en el mercado, como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad (Adelantado et al., 2001, p. 66) y como un conjunto de decisiones y actuaciones público - administrativas, generadas en la esfera estatal que inciden directamente y de formas diversas, sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, mediante regulaciones, servicios y transferencias.

La secuencia de tales decisiones a lo largo del tiempo da forma a la importancia relativa de las esferas, y articula los ejes de desigualdad, al establecer las reglas sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma. (Adelantado et al., 2001, p. 67).

Para analizar los regímenes de bienestar, Barba (2007) retoma tres escuelas: la administración social, la economía del bienestar y la economía política. La primera construye su concepción de la política social desde una perspectiva pragmática; de ahí que el objeto fundamental de la política social es el bienestar, en su matrices individualista y organicista. Esta escuela establece como sus dimensiones, la distribución del manejo de recursos a grupos de personas en situación de dependencia, el consumo con importancia social y la capacidad individual para participar en la vida de la comunidad, (Barba, 2007, p. 35).

En su visión normativa, el autor menciona la cercanía con las ideas planteadas por Marshall, para quien el bienestar busca garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad, a través de la transferencia de recursos, bienes y servicios, como derechos que definen un orden adicional de ciudadanía, la ciudadanía social, que se agrega a la ciudadanía civil y a la política, asegurando pautas de bienestar básicas compartidas, (Marshall, 1965, pp. 71-72, en Barba, 2007, p. 36).

Para la escuela de la economía del bienestar, la política social sólo se justifica donde no funciona la lógica del mercado. Para sus exponentes, las funciones del Estado son reasignar, redistribuir y estabilizar; su enfoque fundamental, abiertamente normativo, es el precepto liberal de las preferencias individuales, centrado en el mercado, desde el cual los individuos son actores racionales que tratan de maximizar sus beneficios, vistos como productores y/o consumidores y no como grupos sociales, por lo que “ni las variables políticas ni las ideológicas son importantes para determinar el desarrollo de la política social”, (Barba, 2007, pp. 40-41).

La teoría crítica de la política social trata de “explicar e interpretar la política social como un proceso fuertemente influenciado y condicionado por procesos económicos e intereses sociales”, (Barba, 2007, p. 41). Para el autor las líneas teóricas que sustentan esta escuela le atribuyen a la política social posibilidades de influir en “los procesos de reproducción social,

de legitimación política o control social, y de regulación del mercado de trabajo y de la integración social”, (Barba, 2007, p. 41), de tal manera que “la política social está condicionada por tres entidades igualmente significativas: la social, la política y la económica. La social se expresa fundamentalmente en una dimensión normativa o valorativa. La política se manifiesta en el terreno del poder, la legitimación y el control social, y la económica en la lógica del mercado o en el proceso de acumulación de capital” (Barba, 2007, p. 46). De tal manera que para el estudio de la política social “los valores sociales, la lógica del poder y la lógica mercantil condicionan la intervención pública” (Barba, 2007, p. 47). De tal manera que para el autor es importante “preguntarse por las concepciones sociológicas, antropológicas o económicas que conducen a los diseños de políticas sociales específicas.”, (Barba, 2007, p. 48).

Para Soldano y Andrenacci (2006), el Estado de bienestar es el:

conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operarían en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas o indirectas, provisión de bienes o prestación de servicios, (p. 4).

Afirman que el desarrollo del Estado de bienestar está en función del mantenimiento del orden social, la legitimidad del estado capitalista y el aseguramiento de la acumulación, específicamente “la reproducción sistemática a través de una forma regulatoria que funciona como “contra-control-político” de los principios del libre mercado, alimentando un “círculo virtuoso” de crecimiento económico combinado con (una) integración relativamente masiva de la población a las relaciones salariales capitalistas.”. (Soldano y Andrenacci, 2006, p. 5).

Para los mismos autores, la crisis de los Estados de Bienestar se dio cuando la crisis fiscal y la caída de las tasas de rentabilidad, comenzaron a comprometer la continuidad del proceso de acumulación; para ellos, la forma hegemónica de enfrentar la crisis fue “restaurar la capacidad de autogobierno de los sistemas privilegiando el imperativo de la acumulación y retrayendo la intervención social del Estado” (Soldano y Andrenacci, 2006, pp. 5-6). A partir de lo anterior introducen un aporte fundamental para el análisis, cuando expresan que “las políticas sociales constituyen elementos axiales en la producción y reproducción (...) del orden social (...) al tiempo que responden de manera más o menos explícita a proyectos socio - políticos en pugna.” (Soldano y Andrenacci, 2006, p. 7).

Otra aportación sustancial de los autores tiene que ver con las características del Estado, sobre el cual afirman:

Así (...) tenga el monopolio, el predominio o una parte residual de las intervenciones en política social, el Estado no es un agente externo a la trama social sobre la cual interviene” y continúan: Puede ser un sujeto actor homogéneo o una trama de intereses heterogéneos; puede ser institucionalmente más autónomo bajo determinados regímenes políticos, o puede ser un Estado heterónomo, capturado por actores clave, como sea sus intervenciones, no son explicables fuera del universo social., de tal manera que el análisis del papel de Estado no es ajeno al espacio social del que forma parte. (p. 20).

Es decir, es en el entramado social, en interacción con los diferentes actores sociales, en donde es posible analizar al Estado, así como sus actuaciones con respecto de la propia política social.

Adelantado y Scherer (2008) señalan que los derechos sociales de ciudadanía no obedecen a una lógica evolucionista del capitalismo, y afirman que “el Estado no puede mostrarse como socialmente eficaz, porque si lo hace deja de ser económicamente eficiente”, (Adelantado y Scherer, 2008, p. 121), y citando a Alonso, (2000), señalan que la desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales han sido las características más notables de la reformulación (...) del modelo productivo y de regulación del capitalismo contemporáneo. La desmaterialización caracterizada por la sustitución de las políticas universales por las focalizadas que “sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista” (Adelantado y Scherer, 2008, p. 121); la individualización a través de la sustitución de los derechos sociales basados en el “carácter colectivo de las necesidades históricamente construidas, por una progresiva gestión privada de los riesgos”. En este contexto para los autores el bienestar deja de ser un derecho para pasar a ser una “oportunidad, una oportunidad vital por la que los individuos tienen que competir en una dimensión estrictamente personal”, (Adelantado y Scherer, 2008, p. 122).

En la misma lógica de lo anterior, los autores señalan que, para el proyecto político neoliberal, la transferencia de responsabilidades sociales del Estado hacía otros actores es fundamental para reducir tanto su papel como el déficit fiscal. Sin embargo, y a pesar de la insistencia sobre la retirada del Estado, éste aparece de *otra manera*⁴, para intervenir sobre aquellos que no están en condiciones de acceder a los bienes que propone el mercado, ni de ser incluidos en los circuitos de consumo. Esta nueva dialéctica de la inclusión y la exclusión

⁴ Entrecorrido en el original.

tiene como base, para los autores, un cambio en las formas de regulación estatal. Desde esta perspectiva, los problemas salen de la disputa política y las políticas sociales que los atienden pasan de ser un asunto público o de ejercicio de derechos, a uno de gestión técnica. Justo por lo anterior, Sottoli (2002) plantea que la política social debe ser entendida en su dimensión política, es decir, dentro de las relaciones que se establecen entre el Estado y los agentes económicos y sociales y reitera que las reorientaciones conceptuales y programáticas de la política social están relacionadas con los cambios en las estrategias de desarrollo y en la orientación de la política económica, que lejos de analizarse desde una visión lineal, deben considerar los factores, las interrelaciones y los contextos bajo los cuales se establecen.

La misma autora afirma que:

La antigua matriz *estadocéntrica*² que servía de modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas, favoreciendo la acción colectiva y organizada, y la predominancia de espacios institucionales y actores político-estatales, a la vez coexiste y se diluye en una nueva matriz *mercadocéntrica*³. Esta nueva matriz propugna la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, favoreciendo la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como la liberación de relaciones previamente reguladas de forma estatal (laborales, comerciales); además, promueve la definición subsidiaria del rol de estado y la descentralización de sus funciones, otorgando tendencialmente mayor preeminencia al sector privado. (p. 45).

Banegas (2008), por su parte, al abordar la transición de los modelos de desarrollo, seguidos por nuestro país, considera que la “crisis inflacionaria recesiva de los años setenta llevó a avanzar en el planteamiento sobre la mínima intervención del Estado en el mercado” (Banegas, 2008, p. 291). Con referencia al Estado considera que este mismo ha relegado “el objetivo de equidad como principio para la implementación de políticas sociales, sustituyéndolo por el objetivo de la eficiencia, lo que implica que éste tomó un carácter residual. De igual manera, al abordar el cambio en la manera de enfrentar los riesgos sociales, considera que “la reestructuración en la asignación de recursos ante las crisis económicas donde se privilegia la idea del Estado “desregulado”, y con el objetivo de generar crecimiento económico, hace que se formen nuevos contratos sociales donde los riesgos sociales serán ahora administrados por los individuos y los mercados, y en torno a los contenidos ideológicos del cambio de modelo plantea que “desde la lógica de los responsables de promover e implementar estas políticas, solo la liberalización de los mercados y la privatización correctas propiciarían un incremento en la inversión y por ende en la productividad”. (Banegas, 2008, p. 296).

Lo que comenzó como un conjunto de políticas económicas para salir de la crisis, se tornó en un elemento ideológico que se contraponía al propio Estado de bienestar tanto en los países industrializados como en los no industrializados.

Los embates al Estado, desde estos consensos ideológicos, fueron sumamente dañinos para el desarrollo social, si bien algunos autores hablan de des-responsabilización, otros de ausencia y otros más de captura, la actuación del Estado frente a los saldos generados por el modelo neoliberal ha sido francamente insuficiente, el incremento de la pobreza y el de la brecha de desigualdad, encuentran pocos mecanismos que la reviertan.

C. Enfoques

C 1. Formas simbólicas interiorizadas.

Los cambios en el rejuego de actores, anteriormente descrito, puede analizarse con mayor profundidad desde diferentes enfoques teóricos. Para la presente investigación propusimos, en primer lugar, el enfoque neo institucionalista, que postula que las instituciones facilitan la toma de decisiones a los individuos, desmarcándonos de su versión de la elección racional, en donde se supondría que los individuos cuentan, no sólo con la información necesaria, sino con las posibilidades de cómputo para optar por la mejor decisión, en contraste, el neo institucionalismo, en sus vertientes, histórico, sociológico y, de acuerdo a sus propios matices, discursivo, consideran que las instituciones, como sistemas de creencias, orientan las decisiones de los integrantes de una sociedad en un contexto específico. En segundo lugar, el enfoque de la gobernanza que introduce la participación de distintos actores en la formulación de la política pública y un tercero, el de las relaciones intergubernamentales, que analiza la participación de distintos niveles de gobierno en la propia formulación.

Para abordar el enfoque neo institucionalista expondremos su relación con las formas simbólicas interiorizadas detalladas por Gíménez, desde los estudios socioculturales que enfatizan la importancia de los sistemas de creencias para la interacción de los sujetos, y, por ende, para la formulación de la política pública y las políticas sociales.

C 1.1 Formas simbólicas interiorizadas.

Distintos enfoques conceptuales dan importancia a los sistemas de creencias en la formulación de la política pública. Giménez⁵, al exponer lo que él denomina las formas simbólicas interiorizadas, recupera las representaciones sociales de Moscovici, la teoría del habitus⁶ de Bourdieu y el paradigma de los esquemas cognitivos de Strauss y Quinn

⁵ [http://www.pics.uson.mx/SemyAct/LA_CONCEPCION_SIMBOLICA_DE_LA_CULTURA\[1\].pdf](http://www.pics.uson.mx/SemyAct/LA_CONCEPCION_SIMBOLICA_DE_LA_CULTURA[1].pdf)

⁶ Ensayos sobre Pierre Bourdieu y su obra (2005). Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

(Giménez, 2016, p, 47). Otros enfoques en esta misma línea están representados por trabajos de Van Dijk sobre ideología. Desde el enfoque neo institucionalista, destaca el relacionado con el nuevo institucionalismo discursivo, anteriormente mencionado, de Schmith y la propuesta de las coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith.

Entre las limitaciones de los enfoques tenemos, una relacionada con el conocimiento del sentido común, presente en las representaciones sociales y el habitus, y otra con limitaciones temporales, en las coaliciones promotoras, que advierte sobre la necesidad de contar con al menos diez años de acercamientos empíricos. Más allá de estas limitaciones los abordajes son sugerentes para entender la importancia de las ideas en los procesos de formulación de la política pública.

C.1.1.1 Representaciones sociales

Para Giménez, las representaciones sociales, planteadas desde los trabajos de Moscovici y Jodelet, con antecedentes en los trabajos de Durkheim, “(...) se componen siempre de un núcleo central relativamente consistente, y de una periferia más elástica y movediza que constituye la parte más accesible, vívida y concreta de la representación. (Giménez, 2016, p, 47); el núcleo central, citando a Guimelli (1994), “está ligado a las condiciones históricas, sociales e ideológicas más profundas, y define los valores más fundamentales del grupo. Además, se caracteriza por la estabilidad y la coherencia, y es relativamente independiente del contexto inmediato”, (Giménez, 2016, p, 47); la periferia, o sistema periférico, con Abric, (1994, 19-30), “depende más de contextos inmediatos y específicos; permite adaptarse a las experiencias cotidianas modulando en forma personalizada los temas del núcleo común; manifiesta un contenido más heterogéneo; y funciona como una especie de parachoques que protege al núcleo central permitiendo integrar informaciones nuevas y a veces contradictorias”. (Giménez, 2016, p, 48).

Para el autor, también con Abric (1994), las representaciones sociales tienen cuatro funciones, una función cognitiva, que les permite a los actores percibir, comprender y explicar la realidad; una función identificadora que les genera identidad social y especificidad a los grupos de actores; una función de orientación hacia sus comportamientos y sus prácticas y una función justificadora que les permite legitimar sus posturas y sus formas de actuación. (Giménez, 2016, pp. 49-50).

Para Jodelet, el trabajo sobre las representaciones individuales, sociales o colectivas, “supone la corrección de creencias consideradas como inadecuadas o falsas, la valorización de saberes de sentido común, la concientización crítica de las posturas ideológicas, la reinterpretación de situaciones de vida, y la puesta en perspectiva de las posiciones en función de un análisis

de los contextos de la acción y del punto de vista de los actores. Para la autora el enfoque posibilita conocer, sin descartar su complejidad, “las maneras en que los sujetos ven, piensan, conocen, sienten e interpretan su mundo de vida, su ser en el mundo, desempeñan un papel indiscutible en la orientación y la reorientación de las prácticas”, (Jodelet, 2008, pp. 49 y 50). En sus palabras, el estudio de las representaciones sociales:

(...) permite acceder a los significados que los sujetos individuales o colectivos atribuyen a un objeto localizado en su entorno social y material, y examinar cómo tales significados están articulados a su sensibilidad, sus intereses, sus deseos y sus emociones, así como también al funcionamiento cognitivo. (p. 51)

Por otro lado, hacen referencia a los espacios de interacción de los sujetos y “son asumidas (...) bajo el modo de la adhesión o de la sumisión. (Jodelet, 2008, p. 54). Para la autora los horizontes, desde los cuales los sujetos perciben e interactúan en la realidad:

(...) no son necesariamente compatibles o acumulables en el interior de una misma toma de posición. (...) mismo objeto o acontecimiento, situado en horizontes diferentes, da lugar a intercambios de interpretación y a confrontaciones de posición mediante los cuales los individuos expresan una identidad y una pertenencia. Cada uno de los horizontes pone de relieve un significado central del objeto en función de sistemas de representaciones trans-subjetivas que son específicas de los espacios sociales o públicos dentro de los cuales se mueven los sujetos. Éstos se apropian de estas representaciones en razón de su adhesión y de su afiliación a esos espacios. (p. 57).

La autora afirma que en el marco de las representaciones sociales, al hablar del sujeto se hace referencia a procesos tanto psíquicos como cognitivos, es decir, en torno a la:

(...) reflexividad mediante el cuestionamiento y el posicionamiento frente a la experiencia; a los conocimientos y al saber; y a la apertura hacia el mundo y los otros. Tales procesos revisten una forma concreta en contenidos representacionales expresados en actos y en palabras, en formas de vivencia, en discursos, en intercambios dialógicos, en afiliaciones y conflictos. (p. 60).

Para Araya, por su parte, las representaciones sociales “hacen referencia a un tipo específico de conocimiento que juega un papel crucial sobre cómo la gente piensa y organiza su vida cotidiana: el conocimiento del sentido común.” (Araya, 2002, p. 11). Conocimiento socialmente elaborado, que para la autora incluye contenidos “cognitivos, afectivos y simbólicos que tienen una función no solo en ciertas orientaciones de las conductas de las

personas en su vida cotidiana, sino también en las formas de organización y comunicación que poseen tanto en sus relaciones interindividuales como entre los grupos sociales en que se desarrollan.” (Araya, 2002, p. 11).

Para la autora las representaciones sociales constituyen:

(...) sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa. Se constituyen, a su vez, como sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores de las prácticas, que definen la llamada conciencia colectiva, la cual se rige con fuerza normativa en tanto instituye los límites y las posibilidades de la forma en que las mujeres y los hombres actúan en el mundo. (p. 11).

Más adelante, de acuerdo con Rokeach, en Gallego (1991), expresa que “las creencias son proposiciones simples, conscientes o inconscientes, inferidas de lo que las personas dicen o hacen”, (Araya, 2002, p. 44).

C. 1.1.2 Habitus

El habitus, de acuerdo con Bourdieu (2007) está constituido por:

sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadoras de prácticas y representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y regulares sin ser para nada el producto de obediencia a determinadas reglas (...), (p. 86).

Y tiene entre sus funciones, la de “engendrar todas las conductas “razonables”, de “sentido común”⁵, que son posibles en los límites de esas regularidades y únicamente esas (...), (Bourdieu, 2007, p. 86), y la de excluir “todas las conductas condenadas a ser sancionadas negativamente por incompatibles con las condiciones objetivas. (Bourdieu, 2007, p. 86). Asegura, así mismo, un registro de las experiencias que han tenido los sujetos “bajo la forma de esquemas de percepción, de pensamientos y de acción, (...) con más seguridad que todas las reglas formales y todas las normas explícitas”. (Bourdieu, 2007, p. 90-91).

El habitus, como sentido práctico, “opera la reactivación del sentido objetivado en las instituciones”, (Bourdieu, 2007, p. 93), es decir, permite:

(...) habitar las instituciones, apropiárselas de manera práctica, y por lo tanto mantenerlas en actividad, en vida, en vigor, arrancarlas continuamente al estado de letra muerta, de lengua muerta, hacer revivir el sentido que se encuentra depositado en ellas, pero imponiéndoles las revisiones y las transformaciones que son la contraparte y la condición de la reactivación. (p. 93).

Para el autor, la institución:

(...) sólo está completa y es completamente viable si se objetiva duraderamente, no sólo en las cosas, es decir en la lógica, que trasciende a los agentes singulares, de un campo particular, sino también en los cuerpos, es decir en las disposiciones duraderas para reconocer y efectuar las exigencias immanentes a ese campo. (p. 94).

C 1.1.3 Esquemas cognitivos

Para Fuenmayor, el enfoque otorga importancia a las ideas, los valores, los símbolos, las creencias y el aprendizaje en los procesos de formación de las políticas públicas. De acuerdo con Roth (2006, p. 36), el enfoque “estaría caracterizado por su intento de entender las políticas públicas como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones” (Fuenmayor, 2017, p. 49).

Para el autor, con Muller (2006, pp. 97-98), el referencial de la política pública sería la “imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (Fuenmayor, 2017, p. 51), de ahí que “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Fuenmayor, 2017, p. 51); para el autor, también con Muller (2006), desde este enfoque, las creencias son el resultado de un proceso con dos vertientes, una toma de palabra o producción de significados y una toma de poder, o estructuración de campo de fuerzas que permite justamente analizar las estrategias y posiciones de los actores en el campo del poder. (Fuenmayor, 2017, p. 52).

Desde su punto de vista, el aprendizaje permite que se creen “conceptos que se articulan en torno a determinados modelos mentales”, (Fuenmayor, 2014, p. 23), que “confluyen en un sistema de creencias a través del cual los individuos intentan dar coherencia y sentido al mundo que los rodea.”, (Fuenmayor, 2014, p. 23).

C.2 Enfoque neo institucionalista.

Moreno (1993) afirma que, en el estudio de las instituciones, hay tres posturas con valor paradigmático, el modelo racional, el incrementalista y el que denomina “mezcla de distintos tipos de exploración”. En el primero, se asume que la toma de decisiones se da en un marco de información completa, con certidumbre total y con capacidad para asociar cada alternativa con los beneficios relacionados. En el segundo se presupone que no se cuenta con la información suficiente, hay incertidumbre y no se tiene una capacidad ilimitada de cómputo, de tal manera que se propone un acercamiento, por ensayo y error a los que el autor llama *soluciones satisfactorias*. Y, en el tercero, se comparten las críticas al modelo racional y se incluyen algunas al modelo incrementalista, ya mencionado.

Para el autor el centro de la discusión está en la unidad analítica llamada decisión, y en su momento privilegiado, la formulación de la política, de tal manera que las distintas disciplinas involucradas caractericen a la política pública más allá de una mera operación intelectual, sino también como un juego de actores, con poder e intereses diversos, (Moreno, 1993, p. 13).

North (1993), uno de los autores más emblemáticos del enfoque neo institucional, establece que las instituciones son las reglas del juego de una sociedad y tienen como función principal “reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”, (North, 1993, p. 12). Para el autor, la ideología, basada en percepciones subjetivas de la realidad, juega un papel de suma importancia en las elecciones personales.

Chavance (2018), desde la misma fuente, recupera dos ideas que consideramos clave, una primera, en la que afirma que las ideologías y las instituciones son modelos mentales compartidos y una segunda, en donde sostiene que las instituciones no son creadas para ser socialmente eficaces, sino para servir a los intereses de quienes detentan el poder de negociación, (Chavance, 2018, p. 87).

El autor, al profundizar en el planteamiento de North, recupera a su vez la distinción entre instituciones y organizaciones, entendiendo a las instituciones como las reglas del juego y a las organizaciones y sus empresarios como los jugadores. Afirma que para el mismo North, el marco institucional condiciona el tipo de organizaciones que serán creadas, así como su evolución, y a su vez, las organizaciones serán la fuente de cambio institucional, en función de las oportunidades creadas por la matriz institucional, es decir, las organizaciones no solo van a evolucionar en ese marco sino también van a buscar su modificación; esa matriz institucional, “marcada por rendimientos (institucionales) crecientes (...) va a condicionar los incentivos de las organizaciones y los individuos”. (Chavance, 2018, p. 91).

En la misma línea, Merino (2010) afirma que toda política es una afirmación de valores, entendidas como decisiones tomadas desde una posición de poder, que “no responden a una sola voz, sino que interactúan con otros intereses y modelan sus decisiones sobre la base de opciones diferentes e incluso enfrentadas.” (Merino, 2010, p. 32).

Para Arellano (2010), las decisiones, más allá de ser un proceso de diagnóstico o de patrón de comportamiento o acción, es también un asunto de cognición, motivación y compromiso, de tal manera que el riesgo y la incertidumbre son las variables clave sobre las que se toman las decisiones. El mismo asume una visión alejada del instrumentalismo en donde las decisiones se toman únicamente en el juego formal y dentro de las estructuras y las jerarquías y sostiene que el proceso

es más bien un constante ir y venir que permite el debate, el reacomodo y la redefinición de los atributos de una decisión (...) casi siempre con grados importantes de riesgo (...) bajo un cálculo limitado de probabilidades (...), pero suficientemente sólido como para permitir al actor actuar. (p. 76).

Cejudo (2010), desde una postura que considera de suma importancia el discurso en el análisis de la política pública, expresa que en la política entran en juego las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales; sostiene que la interacción humana crea significados compartidos, que pueden volverse estructuras estables e institucionalizarse, y así generar normas y expectativas sobre cómo entender el mundo y los tipos de comportamientos, intereses e identidades posibles. En su discusión plantea que las construcciones sociales:

No se crean ni mantienen por sí mismas; para ello es necesario que haya discursos que les den sentido y legitimidad en un momento dado. Estos discursos responden también a un entorno y a las estrategias y los recursos de los individuos que promueven y defienden determinados valores y visiones del mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos que buscan persuadir; en otras palabras, cada discurso refleja también la suma de decisiones individuales y las relaciones de poder en cada sociedad. (pp. 97-98).

Mariscal (2010), también con North, expresa que las instituciones contienen normas y creencias internalizadas que reflejan modelos cognitivos, heurísticos y normativos que generan regularidades en el comportamiento y brindan información para la toma de decisiones.

Para el análisis de un problema, Ostrom (2010), propone utilizar una unidad conceptual denominada arena de acción que incluye una situación en específico y a los actores involucrados en ella. Esta unidad conceptual, incluye a su vez tres grupos de variables: las reglas usadas por los participantes para ordenar las relaciones, los atributos de los estados del mundo sobre los que se actúa en estas arenas y la estructura de la comunidad dentro de la cual se ubica una arena particular. Para la autora el término acción hace referencia a los comportamientos humanos a los cuales el individuo les atribuye un significado subjetivo e instrumental y por reglas hace referencia a los entendimientos compartidos entre los involucrados referidos a las prescripciones que se deben cumplir sobre determinadas acciones o estados del mundo, es decir las reglas son:

el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para lograr un orden y previsibilidad entre los seres humanos, creando clases de personas (posiciones) a quienes luego se les requiere, permite o prohíbe realizar clases de acciones en relación con los estados del mundo requeridos, permitidos o prohibidos. (p. 39).

Para Mizrahi (1994), de acuerdo con North, las instituciones de cualquier sociedad no son neutrales, representan un juego inequitativo de poder entre actores sociales y producen, por tanto, ganadores y perdedores, y es ahí donde “la ideología juega un papel legitimador de ciertas reglas del juego”, (Mizrahi, 1994, p. 387). En síntesis, para esta autora la teoría de North (...) permite identificar cuáles son las reglas del juego, quiénes son los actores, qué intereses tienen, cuáles son sus recursos, quiénes son los ganadores y los perdedores, y qué tipo de ideologías permiten la estabilidad de estas reglas. (Mizrahi, 1994p. 387).

Garcé (2015), expresa que las ideas pueden ser entendidas como creencias, valores, ideologías, paradigmas de políticas o conocimiento especializado (Garcé, 2015, p. 200). Para este autor, las instituciones “configuran el modo concreto mediante el cual los actores perciben sus intereses (y los de los demás actores) y ponen a disposición de los distintos jugadores las alternativas organizacionales disponibles”. (Garcé, 2015, p. 308).

Guerrero y Vega (2015), por su parte, insisten en una idea sustancial para el presente trabajo, en que el orden social y político no es ni natural ni neutral al estar construido en torno a relaciones sociales, culturales y de poder, para los autores, es muy importante señalar que, en esta lucha de poder, los órdenes se incluyen y excluyen a través del discurso, (Guerrero y Vega, 2015, p. 107). Citando a Arancibia (2011, pp. 71-72), en el campo político, desde las prácticas discursivas, y desde la conformación de los regímenes de inclusión y exclusión, se busca incidir en los distintos procesos de las políticas públicas “permeando las prácticas

sociales y modelando una visión determinada de la sociedad”. (Guerrero y Vega, 2015, p. 108)

Chang y Evans, en Evans (2007), consideran que las instituciones son patrones sistemáticos, integrados por expectativas compartidas, presupuestos no cuestionados, normas aceptadas y rutinas de interacción, que tienen fuertes efectos en la conformación de las motivaciones y el comportamiento de grupos de actores sociales interconectados. (Evans, 2007, p. 217). Los autores consideran a las instituciones, “no sólo como facilitadoras, sino también como constitutivas de las preferencias y de las visiones del mundo de sus bases políticas. (Evans, 2007, p. 222); al contar con una dimensión simbólica “inculcan ciertos valores, o visión del mundo, en las personas que se rigen por ellas, (Evans, 2007, p. 224).

De las formas simbólicas interiorizadas expresadas anteriormente, en este trabajo se opta por la postura neoinstitucional dadas las características ligadas al conocimiento del sentido común de las representaciones sociales y el habitus y por la inclusión de las visiones del mundo, de los intereses y de las relaciones de poder que posibilitan un análisis más amplio de la formulación de la política pública en un contexto específico.

De lo anterior podemos considerar los sistemas de creencias como la forma en que los actores que participan en las distintas arenas políticas conciben una visión de la sociedad que refleja sus intereses y preferencias, y en función de sus cuotas de poder luchan por imponerla excluyendo otras visiones en disputa, en lugar y en un tiempo determinado.

C. 3 Gobernanza

Por último, el enfoque neo institucionalista se puede complementar con el enfoque de la gobernanza. En el contexto de cambio en la hegemonía del Estado y la paulatina incorporación de actores para la formulación de la política pública, que hemos mencionado anteriormente, se han desarrollado desde distintas escuelas teóricas, enfoques que problematizan la interacción entre actores estatales y no estatales, y entre niveles de gobiernos, como la gobernanza y las relaciones intergubernamentales. Si bien, diversos autores, alertan sobre la incorporación o no de la conflictividad inherente, tanto en la definición de un problema público, como en la formulación de la política pública para, en su caso, atenderlo, en la exposición de los diferentes enfoques trataremos de dar cuenta de las diferentes posturas sociales que buscan imponer sus intereses, considerando los recursos y el poder que tengan o no, para hacerlo posible.

Ya O’ Donnell, al igual que Adelantado y Scherer, apuntaban sobre los antecedentes de conceptos como acción pública, ligados a los enfoques de la nueva gestión pública y de la

gobernanza para eliminar o reducir, lo que llama el carácter jerárquico de las instituciones estatales, a través de conceptos ligados a la economía de mercado. Alertaba también sobre los “efectos socialmente desigualadores de la reducción de los ciudadanos a la mera categoría de clientes”, (O’ Donnell, 2010, p. 81).

El enfoque de la gobernanza reconoce varias fuentes; Pardo (2016) menciona que es una “palabra de raíz latina que utilizaban los griegos y también en la Edad Media”, (Pardo, 2016, p. 113); Mazzalay (2005) por su parte, recupera los estudios del banco mundial que de alguna manera se impusieron como línea de política ligada al ajuste estructural en distintos países, eufemísticamente llamados en vías de desarrollo en las distintas transiciones de los modelos de acumulación, para que los países en los que se intervenía orientaran sus políticas públicas hacía el buen gobierno⁶; otra que recupera también Pardo, en donde afirma que el término gobernanza nace de la traducción del inglés *good governance* y se utiliza en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea en 2001 para lograr entender los poderes otorgados por la ciudadanía a la Comisión Europea”. (Pardo, 2016, p. 113); y por último de un discurso más académico interesado en entender las formas en las que se estructuran el poder y las relaciones entre diferentes actores.

Para Jessop, (1999), la gobernanza se ocupa “de una gama amplia de modos sociales de coordinación social (...) (referidas) a las formas en que las agencias sociales dispares pero interdependientes se coordinan para lograr objetivos sociales”, (Jessop, 1999, p. 152); el mismo autor menciona que su campo general de estudios “podría ser definido como el campo de resolución de problemas (...) a través de configuraciones específicas de instituciones, organizaciones y prácticas gubernamentales (jerárquicas) y extragubernamentales (no jerárquicas).” (Jessop, 1999, p. 152). Para el autor, al tener un alcance más meso-político, desde ese marco se “tienden a estudiar sectores, localidades o áreas funcionales específicos en lugar de sistemas más globales.” (Jessop, 1999, p. 156).

C.4 Relaciones intergubernamentales

El enfoque de las relaciones intergubernamentales recupera las formas de articulación formales e informales que tienen los actores en los diferentes niveles de gobierno para atender las necesidades de la población que vive en un territorio específico en el que se llevan a cabo las acciones de política.

Las relaciones intergubernamentales describen el contexto, los factores conducentes de la elaboración de políticas, las interacciones y los espacios de actuación de cada nivel de gobierno en la formulación de la política pública. Las características más importantes del enfoque tienen que ver con las interacciones entre los actores involucrados, los métodos y

procedimientos utilizados durante la interacción, las actitudes y valores que posibilitan esos rumbos de acción o no acción; los mecanismos de interrelación entre ámbitos de gobierno sean centrales o federales, estatales o municipales, con otros actores relevantes. Las relaciones intergubernamentales permiten, a su vez, asignar responsabilidades para cada nivel de gobierno, y desde ahí, perfilar las rutas para la formulación de la política pública.

Para Wrigth (1997), autor referente de este enfoque, los elementos que distinguen a las relaciones intergubernamentales son: el número y la variedad de las unidades gubernamentales, el número y la variedad de los servidores públicos involucrados, la intensidad y la regularidad de los contactos entre los servidores públicos, la importancia de las acciones y las actividades de los servidores públicos; y la preocupación por los asuntos financieros; considera útil para el análisis, conocer todas las unidades gubernamentales participantes, las acciones y actitudes de los funcionarios, incluyendo sus comportamientos y las percepciones que tienen sobre otros participantes, las interacciones entre funcionarios, los contactos cotidianos, entre ellos las relaciones de trabajo y la continuidad de las pautas de acción. Y propone como modelos el modelo de autoridad coordinada, en donde los niveles de gobierno están separados por límites claros y definidos; el modelo de autoridad inclusiva, en donde el gobierno central domina jerárquicamente a los gobiernos locales y el modelo de autoridad superpuesta, en donde se puede apreciar una conducta negociada e interdependiente entre los distintos niveles de gobierno. (Wright, 1997, p. 130).

Para Hernández (2006), las relaciones intergubernamentales son todos aquellos elementos que permiten que dos o más instancias de gobierno lleven a cabo acciones de coordinación, vinculación y apoyo mutuo, y permiten, analizar desde distintos ámbitos tanto su emergencia como la identificación de “los fines y factores que influyen en su formulación, así como las diferentes formas en que se hacen presentes”, (Hernández, 2006, p. 38), ya sea “por interacción, vinculación, participación, conductas interactivas, reglas o procesos; mismos que frecuentemente requieren indistintos procesos de coordinación y gestión gubernamental, que promueven la participación, cooperación o colaboración de dos o más ámbitos de gobierno”, (Hernández, 2006, p. 38). Para la misma autora, en el proceso intervienen también elementos de negociación, relaciones interpersonales, mecanismos de comunicación, evaluación, instrumentos jurídicos y voluntad política.

Jaramillo (2010) subraya que la utilidad del concepto es que trasciende el análisis de las estructuras legales y por tanto tienen una orientación no jurídica.

Cocorda (2006), al exponer los distintos enfoques para el análisis de las relaciones intergubernamentales, considera que uno de ellos tiene que ver con lo que llama la

implantación de políticas, a las que considera elementos básicos de las transacciones intergubernamentales; para lo cual es necesario a los actores partícipes y sus mecanismos de coordinación.

Espejel (2015), citando a Rodhes (1981), propone para el estudio de las relaciones intergubernamentales el modelo de dependencia de poder que tiene que ver con los recursos con los que dispone cada actor en cada nivel de gobierno, los cuales no están distribuidos equitativamente y pueden ser intercambiados; los recursos pueden ser políticos, financieros, organizativos y legales. (Espejel, 2015, p. 43).

En el marco de estudio de las relaciones intergubernamentales, el propio Espejel menciona diversas perspectivas, como la institucional, que presupone que las relaciones entre actores y el despliegue de poder influye en los resultados de la política, la acción pública que “permite conocer, analizar y reconstruir el espacio de encuentros y desencuentros de la acción gubernamental y la acción social”, (Espejel, 2015: 46); y una que califica de menos formalista que se plantea en los distintos espacios públicos, en donde se pueden observar formas orientadas a la resolución de problemas públicos.

D. Formulación de políticas públicas.

Roth (2010), entiende a la política pública como:

un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí en vista de lograr el mantenimiento o la modificación del algún aspecto del orden social (p. 23).

Para Grau, Iñiguez-Rueda y Subirats, desde una perspectiva sociotécnica las políticas públicas se producen en torno a las decisiones y acciones de diversos actores que participan en la solución de un problema, mediante determinados recursos, dentro de un marco institucional que las regula. Para los autores, la emergencia de nuevos actores se da a través de procesos de negociación y diálogo con los distintos niveles de gobierno, e introducen, desde la perspectiva de la gobernanza, tres ideas, la primera relacionada con la aceptación e integración de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; la segunda, la participación de distintos actores variados, tanto públicos como privados, en las tareas de gobierno y, tercero, un reacomodo de la autoridad de los poderes públicos basada en su capacidad de liderazgo e influencia. (Grau, Iñiguez-Rueda y Subirats, 2010, p. 66).

Para estos autores, en el proceso de producción de política pública, “los diversos actores se disputan la imposición de su visión sobre la realidad, el número de actores que forman parte,

sus características, la medida, además de la naturaleza de sus interrelaciones y la posición de cada cual en relación con el actor que lleva a cabo la traducción, que tiene como objetivo acontecer un punto de paso obligado para el resto (Grau et al., 2010, p. 67). Por otro lado, citando a Callon (1986), resaltan los mecanismos de interesamiento, “es decir, la manera de mantener los aliados en su lugar, el conjunto de acciones mediante las cuales una entidad intenta imponer y estabilizar la identidad de los otros actores que define a través de la problematización “ (Grau et al., 2010, p. 68); y concluyen que “el resultado de los procesos de traducción es una situación en la que ciertas entidades controlan a otras y su análisis permite comprender lo que denominamos relaciones de poder, o sea, la manera como se definen los actores, como se les asocia y, simultáneamente, se los obliga a mantenerse fieles a las alianzas” (Grau et al., 2010, p. 69) y permite explicar “cómo unos pocos obtienen el derecho de representar y de expresarse en nombre de muchos, que han sido silenciados” (Grau et al., 2010, p. 69).

Para Arroyo y Chejtman (2012), por su parte, la política pública no es resultado de un proceso lineal de formulación, sino de uno social y político que configura un campo en disputa.

Zapata, con Repetto, (Repetto y Zapata, 2005), considera que la denominada política de las políticas públicas está relacionada con el modo en el que se procesan los conflictos de interés entre los actores que participan en la gestión pública, de tal manera que el proceso político expresa las estrategias desplegadas por cada uno de ellos en torno a problemas que adquieren un carácter público. Con base en los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), sobre formulación de políticas públicas, Zapata (2009) considera que las características de este proceso están relacionadas con el comportamiento de equilibrio de los actores políticos, entendiendo equilibrio como “los patrones interactivos de comportamiento de actores o jugadores participantes” (Zapata, 2009, p. 30).

Los comportamientos por su parte, “se relacionan con las transacciones que hagan los actores (...) y en general dependen de las funciones que ellos desempeñan, de los incentivos que tengan y de las restricciones que enfrentan, así como del funcionamiento de las instituciones políticas (...) y las reglas institucionales más básicas (...) que definan los papeles de cada uno de los jugadores, así como de las reglas de interacción entre ellos” (Zapata, 2009, p. 32). El autor, retomando a Estévez, propone una matriz que incluye: actores, entendidos como el conjunto de personas dotadas de intereses homogéneos que participan en el proceso de decisión de un proyecto; demanda, entendida como la formulación formal de los objetivos perseguidos; interés, entendido como objetivo real que persigue el actor con sus demandas y accionar, impacto del proyecto, entendido como el grado de beneficio o pérdida que le provoca al actor en cuestión el proyecto considerado que pueden ser positivos o negativos;

y, jerarquización de poder, entendida como la capacidad del actor de obstaculizar o vetar un proyecto. Y considera como conceptos clave: las instituciones, los actores, desde dos perspectivas, una relacionada con su identidad, es decir en función de sus intereses e ideología, y otra en función de sus recursos estratégicos y de poder, y, las formas de articulación.

Zapata (2009), citando a Acuña y Repetto, (2001), considera que estos conceptos clave explican el modo en que la disputa entre actores se lleva adelante en el marco de cierta distribución de poder (recursos) y reglas de juego (instituciones); de tal manera que: “la política de las políticas sociales debe ser explicada en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos”. (p. 43).

Bonvecchi, Johansen, Morales y Scartascini (2015), proponen tomar en cuenta, además las características principales de las políticas del sector, si son estables o cambian frecuentemente, si son adaptables a condiciones cambiantes, si benefician a sectores amplios o reducidos de la población, si son implementadas de acuerdo con el diseño, si generan inversiones que favorecen mejoras de calidad, si invierten los ministros en la creación de activos de largo plazo, si son eficientes en función de los costos en cuanto lograr un objetivo de desarrollo definido, si son coherentes y coordinadas. Y con respecto de los actores, proponen preguntarse: quiénes son, si es uno sólo, si son varios, cual es el nivel de coordinación necesario entre ellos, si son estables en su posición, a quienes representan, si sus apoyos se originan en áreas geográficas o en grupos sociodemográficos, si existen grupos de interés importantes, si están organizados, si están coordinados, si tienen intereses comunes o divergentes, si respetan los acuerdos, las leyes y las regulaciones, si existen actores que puedan hacerlos respetar, y en qué escenarios se producen las transacciones.

Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011) consideran que una de las características de las políticas públicas es lograr acuerdos políticos y mantenerlos en el tiempo para asegurar que no se favorezca a unos actores por sobre otros. Lo anterior, sin dejar de considerar, con Fountaine (2015), que no todos los actores tienen la misma capacidad de incidir en la orientación de la acción pública y que para impulsar u obstaculizar una política pública, en siempre en una relación de poder.

E. Política pública, política social, política de atención a la población en pobreza.

Para Ziccardi (2008) las políticas públicas son “las formas de intervención y/o programas de autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender los asuntos públicos” (Ziccardi, 2008, p. 128); las

políticas sociales son “un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (Ziccardi, 2008, p. 128). Dentro de las políticas sociales se encuentran las políticas de atención a la pobreza.

Arteaga (2008), por su parte, considera que la política social se puede definir como “un instrumento público por el cual- mediante planes, programas y el uso de servicios y mecanismos diversos- el Estado busca cristalizar los objetivos constitucionales de justicia social” (Arteaga, 2008, p. 13).

Para Cogco (2012) la política social la desarrolla el Estado para garantizar el bienestar y la protección social a través de las políticas sectoriales, la de desarrollo social y la superación de pobreza.

En síntesis, para la formulación de la política pública proponemos analizar las instituciones, como sistemas de normas y creencias internalizadas y contenidas en las reglas formales e informales que rigen el juego político, a los actores, sus intereses, sus recursos y su poder.

5. Marco Contextual.

El municipio de León, Guanajuato, al igual que otras zonas urbanas del país, ha visto crecer la población con alguna condición de pobreza o carencia social que habita en territorios segregados. Lo anterior ha supuesto un enorme reto para las autoridades municipales, de cara a sus obligaciones legales y a los recursos con los que cuentan para atender las demandas crecientes no sólo para la dotación de servicios públicos sino también para atender las carencias sociales de altos porcentajes de su población, es por eso que el enfoque de análisis de las características de la formulación de las políticas públicas de atención a la población en esta situación es prioritario para entender cómo enfrentan estos retos las autoridades municipales en los periodos para los que fueron electas.

De acuerdo con el Instituto Municipal de Planeación, con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI (Instituto Nacional de Geografía e Informática), “León se ubica dentro de los 10 municipios más poblados; en tan sólo cinco años pasó del sexto al cuarto sitio entre los municipios con mayor número de habitantes de todo el país, con 1 millón 578 mil 626 habitantes”. (Implan, 2017, p. 2). Siguiendo con la misma fuente, “En 2010, en el municipio de León, la población se concentraba en 603 asentamientos humanos o localidades. De ellas, (...) 12 localidades se clasificaban como urbanas, (y) radicaba el 93.1 % por ciento de la población municipal; mientras que el 6.8 % por ciento restante (...) se encontraba dispersa en 591 (...) localidades rurales.”. (Implan, 2017, p. 3).

Un dato interesante que señala la misma fuente es que de “la población de cinco años y más que habitaba en el municipio de León en el año 2010, 27 mil 861 personas declararon que en el año 2005 residían en otra entidad. Es decir que 2.17% de la población municipal en 2010 inmigró al municipio de León en los últimos cinco años.”, (Implan, 2017, p. 16). Con respecto del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza por intervalos de salarios (ITLP-IS), que muestran la tendencia de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo; de acuerdo con este índice, “en León, la proporción de la población que no puede adquirir la canasta alimentaria fue del 25.4% personas ocupadas en el tercer trimestre de 2017, es decir, 165 mil 843 personas ocupadas.”, (Implan, 2017. P. 97).

Por otro lado, la variación en las cifras de la población con alguna situación de pobreza o carencia social con base en los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, (CONEVAL, 2017) en las mediciones de 2010 y 2015, para el municipio de León, Guanajuato, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Población en pobreza⁷ y carencia social en las mediciones de 2010 y 2015 en el municipio de León, Guanajuato.

	Medición 2010		Medición 2015		Variación	
Indicador	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		Porcentaje
Personas en situación de pobreza	522,736	36.8	545,519	31.5	Disminución	5.3
Pobres moderados	486,048	32.8	486,500	29.3	Disminución	3.5
Pobres extremos	36,688	4.0	59,019	2.2	Disminución	1.8
Población con al menos una carencia social	1,087,189	66.2	980,850	65.5	Disminución	0.7
Población con al menos tres carencias sociales	232,115	17.9	264,570	14.0	Disminución	3.9
Población vulnerable por carencias sociales	564,453	29.4	435,331	34	Incremento	4.6
Población vulnerable por ingreso	146,571	7.8	116,241	8.8		4.6
Población vulnerable por acceso a la seguridad social	723,434	51.8	767,491	43.6	Disminución	8.2

⁷ CONEVAL (2017), define a la población en pobreza multidimensional como aquella que tiene un ingreso “inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social” (CONEVAL, 2017: 25). Define a la población vulnerables por ingresos como aquella que “no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar”, (CONEVAL, 2017: 25), y a la no pobre multidimensional y no vulnerable, como aquella población “cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna. (CONEVAL, 2017: 25). Define a la población vulnerable por carencias sociales como aquella “que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.”, (CONEVAL, 2017: 25). El Consejo entiende como línea de bienestar “aquella que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).”, (CONEVAL, 2017: 13), y la define a la línea de bienestar mínimo como “aquella que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. (CONEVAL, 2017: 13).

Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	669,307	44.6	661,760	40.3	Disminución	4.3
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	166,148	9	134,001	10	Incremento	1.0
Población no pobre y no vulnerable	425,365	26.0	376,204	25.6	Disminución	0.4
Población con carencia por rezago educativo	303,098	19.8	293,215	18.3	Disminución	1.5
Población con carencia por acceso a los servicios de salud	271,352	26.0	386,100	16.4	Disminución	9.6
Población vulnerable por acceso a la seguridad social	723,434	51.8	767,491	43.6	Disminución	8.2
Población con carencia por calidad y espacios de la vivienda	129,748	7.1	104,897	7.8	Incremento	0.7
Población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	91,959	12.2	180,841	5.5	Disminución	4.7
Población con carencia por acceso a la alimentación	481,387	18.3	271,955	29.0	Incremento	10.7

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL (2017).

Los datos anteriores, si bien muestran una disminución de la población en pobreza, sobre todo en pobreza extrema, muestran también la persistencia de porcentajes en torno al 30% de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad por carencias sociales, entre las que destacan las ligadas a la seguridad social y al ingreso, que plantean retos importantes a las administraciones municipales, no solo para proveer de servicios básicos a su población, sino para asegurar una política social que rompa con la transmisión intergeneracional de la pobreza como lo han buscado los programas de transferencias condicionadas promovidas en nuestro país hace varios años e implementados en los territorios en los que conviven, coadyuvan o compiten, las estrategias de política social de los tres niveles de gobierno.

La situación económica y social del municipio no es ajena a la que vive el país en su conjunto, sobre todo después de la implementación de las políticas de ajuste estructural, en los inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado, que dieron entrada a la implementación del modelo neoliberal. De esos años a la fecha, la fisionomía del municipio, el crecimiento de la mancha urbana y las problemáticas sociales han cambiado; las vocaciones productivas han mudado del sector primario, al secundario y al terciario; el estado, privilegiando de manera inocultable el denominado corredor industrial, ha orientado su modelo de desarrollo hacia la atracción de inversiones, nacionales y transnacionales. En los últimos diez años impulsó el Puerto Interior, en los límites entre con Silao y León; posteriormente el municipio hizo lo propio, y ha favorecido la instalación, próxima y futura, de empresas en parques industriales, que, en ambos casos, son favorecidos, y reciben, en diversas formas, recursos fiscales, vía donación de terrenos, otorgamiento de becas a trabajadores o exención de impuestos, por parte de las autoridades estatales y municipales.

Este proceso, ha propiciado, entre otros fenómenos, la de migración interna, en ocasiones estacional, y en otras con cambios de residencia, de personas que se mueven a lo largo del corredor industrial, para participar en las actividades productivas que se generan durante el proceso; una mirada a la carretera federal 45, nos permite observar a cientos de personas trasladándose desde los municipios de Celaya, Apaseo el Grande y el Alto, Irapuato, Silao, hasta León o los pueblos del “Rincón”, para participar, en actividades relacionadas con la construcción, de obras públicas y residenciales, mantenimiento de áreas verdes y, últimamente, como operarios de las diversas plantas que se han instalado a lo largo del corredor industrial. A la par de este fenómeno, las condiciones de precariedad y flexibilidad laboral, la pérdida constante del poder adquisitivo, junto al crecimiento de la informalidad, han impactado, no solo el crecimiento demográfico y la expansión de la mancha urbana, sino también en el incremento de la población que vive en situación de pobreza y con carencias

sociales en esta zona del estado y en el municipio de León, en donde una parte de la población se traslada también, pero en sentido inverso.

Al interior de la ciudad, además de la migración campo ciudad, el crecimiento de la mancha urbana ha propiciado a lo largo de los años, el desplazamiento de su población hacia los denominados polígonos de pobreza. Con recursos escasos y mal distribuidos, las autoridades municipales concentraron sus esfuerzos de urbanización y obra pública en las zonas céntricas, en espacios relacionadas con la instalación de centros comerciales, en vialidades que incrementaron la plusvalía de numerosos fraccionamientos ligados, a la especulación inmobiliaria, ya sea para la construcción de vivienda social, vivienda media, vivienda residencial, cotos para personas de muy altos ingresos, y últimamente para la instalación de los parques industriales, antes mencionados; lo que han marcado la fisionomía de la ciudad hoy en día.

Todo lo anterior ha generado diversos procesos de segregación urbana que han concentrado a cientos de miles de personas que viven en espacios periféricos, en condiciones de pobreza urbana, marginación y exclusión social, que ha configurado también el reto que tienen las autoridades municipales, para atender a la población a través de una política social, con un enfoque de derechos y discriminación positiva que transforme, en procesos de corto, mediano y largo plazo, sus condiciones de vida, como sujetos sociales corresponsables de su propio desarrollo.

Si bien, los municipios tienen restricciones, tanto legales como económicas y operativas para atender la totalidad de las carencias sociales, en la práctica formulan una serie de políticas sociales que las atienden, ya sea por su propia iniciativa, o a través de la coordinación con otros niveles de gobierno que vale la pena analizar para profundizar en el conocimiento de la formulación de la política social en este nivel territorial en el que habita la población a la que hacemos alusión.

En la presente investigación hacemos referencia a dos administraciones municipales, una que fue producto de la coalición política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que encabezó Bárbara Botello Santibáñez como Presidenta Municipal, del año 2012 al año 2015, y una segunda conformada por la coalición del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Nueva Alianza, encabezada por Héctor López Santillana, del año 2015 a 2018.

De acuerdo con Martínez y Patiño (2016), el programa de gobierno de la administración 2012 – 2015, elaborado con la ayuda del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) que se define a sí mismo como un organismo que “asesora al municipio de León en la planeación

de su desarrollo a corto, mediano y largo plazo”⁸, en un esquema que “permite darle continuidad a los proyectos de ciudad, trascendiendo las administraciones municipales”, denominó al primero de sus seis ejes programáticos “Desarrollo Social Incluyente”, en el que propone “propiciar el desarrollo individual y colectivo, mejorando la infraestructura educativa, los espacios de convivencia y los programas de salud, además de elevar las condiciones de vida en el entorno urbano y rural a través del impulso a proyectos productivos y servicios públicos. Favorecer la recomposición del tejido social de zonas deprimidas a través de la construcción de infraestructura de alta calidad, la recuperación de espacios, la aplicación estratégica de los programas y de (sic) proyectos productivos comunitarios. Otorgar con ellos herramientas para que las comunidades, urbanas y rurales, mejoren su condición de vida al mismo tiempo que mejoran sus servicios públicos”.⁹

Para conseguir lo anterior, la administración diseñó seis líneas estratégicas: equidad social, planeación para el desarrollo, infraestructura social, educación y cultura, inclusión a la salud y activación física.

Para la primera identificaron acciones relacionadas, por ejemplo, con los bajos salarios, la facilitación para el acceso y mejora de los servicios, para lo cual propusieron como proyectos un albergue infantil del DIF, capillas de velación y servicios funerarios en uno de los polígonos de pobreza y “Mi casa DIF”, no es necesario entrar en las acciones para verificar la falta de alineación entre los ejes programáticos y las líneas estratégicas. Por sí mismo el municipio difícilmente puede intervenir en la modificación de los bajos salarios, más cuando adoptan como una de las ventajas competitivas para la instalación de los parques industriales, como el puerto seco, instalado en el municipio de Silao y las proyectados para León, el bajo nivel salarial; las otras acciones son claramente insuficientes para promover la equidad social. Para el mismo eje programático propusieron programas a cargo de la federación como la cruzada contra el hambre el programa de opciones productivas o el programa 3x1, o la agencia hábitat, en los que ciertamente pueden articularse para una mejor implementación, pero en los que no tienen el control de las acciones programadas.

Otro rasgo de la política fue la adopción, como bandera de uno de los polígonos de pobreza de la ciudad, el de Las Joyas, ubicado en la zona poniente de la ciudad, en el que se programaron algunas de las obras más emblemáticas de la administración. Por ejemplo, en

⁸ Instituto Municipal de Planeación. En: <http://www.implan.gob.mx/implan/filosofia.html>. Recuperado el día 2 de mayo de 2016.

⁹ Presidencia Municipal de León. Programa de Gobierno. Ayuntamiento 2012-2015, s/f, pág. 45.

el polígono se concretaron obras como una escuela de vanguardia o súper escuela, el acceso a un centro de estudios científicos y tecnológicos, adscrito al Instituto Politécnico Nacional, un hospital comunitario, que al concluir la administración tenía un avance del 32%, algunas vialidades y la proyección de un parque industrial.

El Programa de Gobierno 2015-2018, elaborado también en coordinación con el IMPLAN, y siguiendo, en este caso, la metodología del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG), plantea de entrada una subdivisión de los ocho polígonos para identificar quince sub polígonos. Para lo anterior subdividieron en tres dos polígonos, en dos tres, dejando igual tres de los ocho. Otro elemento diferenciador es la identificación de otras 66 zonas de intervención en áreas urbanas y 24 rurales¹⁰.

El programa en cuestión define uno de sus cinco ejes como “Inclusión al desarrollo” que se propone reducir las desigualdades sociales del municipio, sin embargo, al igual que el programa anterior propone generalidades y acciones que ya realizan otras instancias de gobierno, pero incluye unas que son novedosas y otras que reivindican necesidades de grupos sociales que en otras administraciones había sido ignorados o invisibilizados. Entre las primeras destaca la propuesta de elaboración de un diagnóstico “para identificar las necesidades en las 66 zonas de atención prioritaria en la zona urbana”¹¹ y la programación de una serie de acciones, varias de ellas de obra pública que incluyen la construcción de accesos, la rehabilitación de espacios públicos, el mantenimiento de áreas verdes, la construcción de, al menos, 14 parques lineales en la zona urbana, entre otros. Otra acción importante tiene que ver con la regularización de 25 de los 267 asentamientos irregulares de la ciudad que facilite la dotación de servicios básicos, acceso a financiamiento, entre otros beneficios. Otra más tiene que ver con el impulso de los comités ciudadanos “que tengan representación de la academia, empresa, sociedad y gobierno para cada uno de los 8 polígonos de pobreza”¹² para “potencializar el desarrollo del municipio”. Aunque novedosa

¹⁰ Vale la pena mencionar que antes de finalizar el trienio 2012-2015, el IMPLAN elaboró las monografías de siete de los ocho polígonos de pobreza a los que se ha hecho referencia; también que esta acción es coincidente con el diagnóstico, promocionado “casa por casa” por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato, SEDESHU, instancia encargada de la implementación de los programas sociales a nivel estadual.

¹¹ Presidencia Municipal de León, Programa de Gobierno, Ayuntamiento 2015-2018, s/f, pág. 86.

¹² Presidencia Municipal de León, Programa de Gobierno. Ayuntamiento 2015-2018, s/f, pág. 100.

esta propuesta, excluye de entrada a la población de los polígonos, subpolígonos¹³ o zonas de atención prioritaria, en una idea instalada, en donde el desarrollo se proyecta únicamente desde la visión de los grupos hegemónicos.

Entre los segundos destacan las propuestas de atención a la población de origen indígena que habita en el municipio y a la población indígena migrante que en temporadas específicas trabaja en las zonas rurales de León y otros municipios cercanos. Ambos grupos han sido visibilizados gracias al trabajo de organizaciones sociales que los acompañan desde sus lugares de origen y en la localidad, además de académicos y académicas que han investigado en torno a sus problemáticas específicas.

En el programa de gobierno de la segunda administración en estudio, llama la atención la convergencia de la política social municipal y la estadual con respecto del programa emblema del gobierno estatal, que busca intervenir en los polígonos de pobreza del estado mediante un esquema de articulación con distintas dependencias gubernamentales, a la que parece subordinarse, más que articularse la administración municipal en cuestión; la estrategia denominada “Impulso”, plantea, desde su diseño, conocer a profundidad las necesidades de la población en condiciones de pobreza en sus territorios, para lo cual implementó un diagnóstico “casa por casa”, la coordinación interinstitucional e intersectorial y en última instancia la organización y autogestión social.

Con respecto de las acciones de emprendidas en un mismo territorio, por las autoridades municipales y estatales, en los trienios en cuestión, en ambos casos se conforma una política de atención con una sobre focalización en uno de los polígonos de pobreza de León, claramente diferenciada de la brindada a los otros polígonos¹⁴, con gestión de recursos y

¹³ La administración 2012-2015 en su tercer informe de gobierno se expresa de la siguiente manera sobre la subdivisión de los polígonos de pobreza: “realizamos la redefinición de los polígonos de pobreza con el fin de canalizar con mayor eficiencia los recursos municipales mediante acciones, programas y proyectos de combate a la pobreza, marginación y rezago social, además de identificar con precisión las zonas de la ciudad que concentran a la población con mayores carencias. A partir del análisis de una serie de elementos en los 8 polígonos de pobreza que existen en el municipio, identificamos 15 sub polígonos que en conjunto cubren una superficie de 3 mil 825.3 hectáreas, quedando delimitados de la siguiente manera: En el polígono de Las Joyas: Las Joyas I y II; en el polígono de Los Castillos: Los Castillos I, II y III; en el polígono Medina: Medina I y II; en el polígono San Francisco: San Francisco I, II y III; en el polígono Jacinto López: Jacinto López I y II; además un subpolígono en Diez de Mayo, San Juan de Abajo y Piletas. De acuerdo con esta delimitación y con información obtenida del Censo de Población y Vivienda 2010, en los 15 subpolígonos de pobreza habita una población de 338 mil 803 personas y existen 68 mil 825 viviendas particulares habitadas. Existen personas que habitan en condiciones similares fuera de los polígonos de pobreza; pero que geográficamente se encuentran dispersas en la zona urbana.”, (Presidencia Municipal de León, 2018, p. 24).

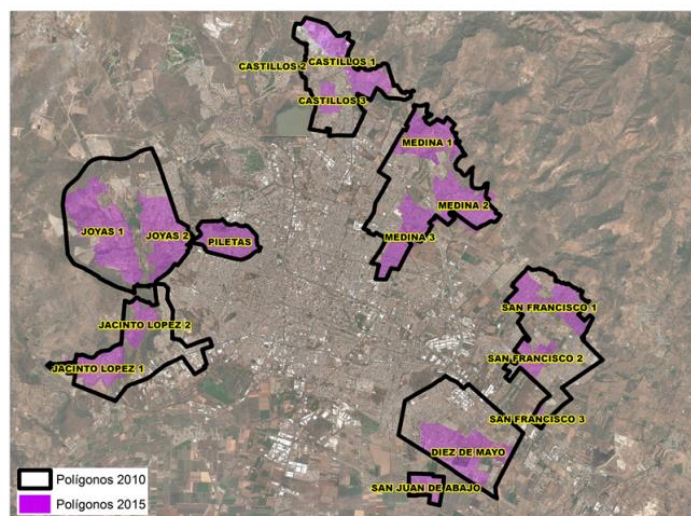
¹⁴ Con datos del segundo informe de gobierno municipal, municipio del León, 2014, agrupamos las principales acciones llevadas a cabo en algunos de los polígonos de pobreza, en 16 categorías, de las que resaltan, por el

coordinación de acciones diferenciada entre las autoridades federales y estatales; en la segunda administración en estudio, se observa una estrategia distinta desde el discurso, “de la periferia al centro”, pero coincide con el anterior trienio en la adopción de otro de los polígonos de pobreza de la ciudad, el de Medina, como su emblema en una nueva sobre focalización.

Aún, cuando los datos nos muestran que la población en pobreza y con alguna carencia social se distribuía a lo largo y ancho de todo el municipio, ambas administraciones en estudio decidieron enfocar sus esfuerzos en alguna de las zonas de mayor concentración de población en pobreza de la ciudad de León. La administración 2012 – 2015, se centró en la zona de “Las Joyas” y la 2015 2018 en la zona de “Medina”.

En el siguiente mapa se muestran los territorios segregados, denominados polígonos de pobreza o en desarrollo, por la primera y la segunda administración en estudio, respectivamente, de acuerdo con el IMPLAN (2015).

Figura 1. Territorios con alta incidencia de pobreza y carencias sociales, León, Guanajuato.

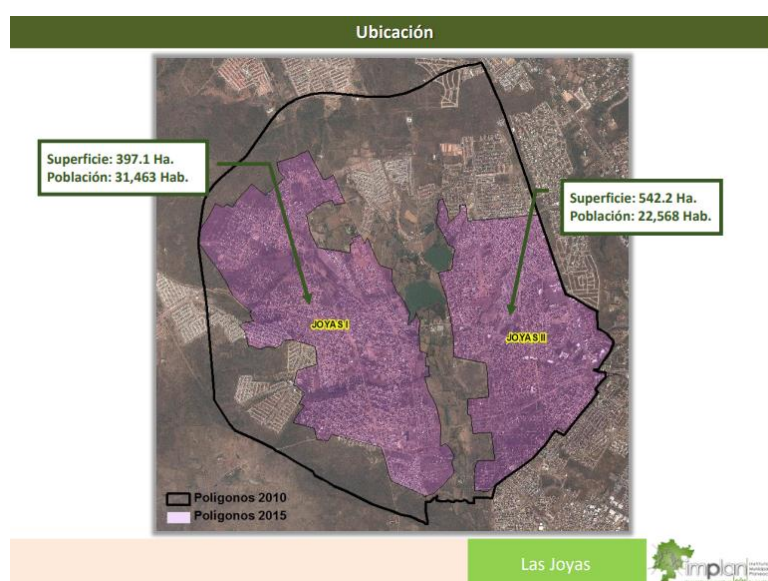


Fuente: elaboración propia con base en IMPLAN (2015).

número, las relacionadas con obra pública, con 15 tipos de acciones, las relacionadas con la educación con ocho, con la salud, con la vivienda y con la prevención de la violencia, cinco cada una, relacionadas con la salud psico emocional y con la recreación, con cuatro, con la promoción comunitaria, con tres, con la alimentación, la formación de agentes, la promoción de las funciones de las dependencias municipales y la atención directa a la población, con dos cada una, y con la atención a jóvenes, deportivas, de transporte y la promoción de la organización comunitaria, con una sola. Al revisar los tipos de acciones en relación con algunos de los polígonos de pobreza del municipio, tenemos que: en “Las Joyas” se llevaron a cabo 29 de los 61 tipos de acciones identificadas, en “Medina”, 19, en “Los Castillos”, 14, en “Jacinto López”, 13 y en “San Francisco”, 14.

Las Joyas, como se muestra en la figura 2, es un territorio que concentraba, de acuerdo con datos del IMPLAN (2015) con base en INEGI (2010), al 11.73% de la población en pobreza del municipio. Considerado como unidad, este territorio fue elegido por la administración pasada como emblema para su intervención de política social, en torno a un esquema de relaciones intergubernamentales que privilegiaban vínculos entre el gobierno federal y el municipal, identificados con una misma filiación política. Como ejemplos de esta vinculación se tienen la construcción de infraestructura educativa, como una escuela de vanguardia y una escuela preparatoria; de infraestructura vial para conectar un parque industrial y de infraestructura de salud, a través de la construcción de un hospital.

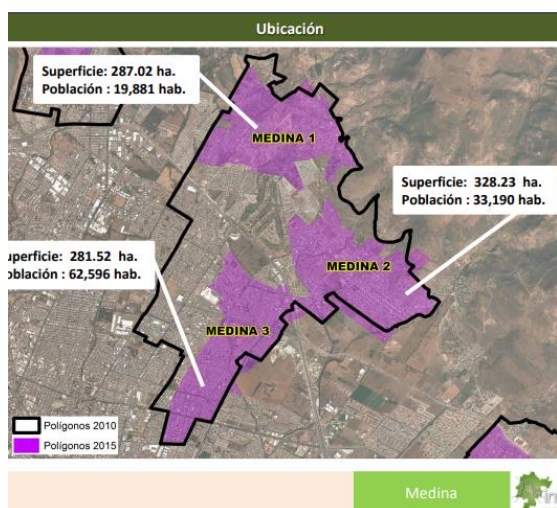
Figura 2. Territorio “Las Joyas”, León, Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con base en IMPLAN (2015).

En la misma línea de focalización, la administración (2015-2018) eligió el territorio de Medina, figura 3, y decidió, en el ámbito de unas relaciones intergubernamentales que privilegian los vínculos entre el gobierno estatal y el municipal, adoptar en gran medida la estrategia de política social del gobierno estatal. El territorio de Medina concentraba, de acuerdo con las mismas fuentes, al 26.35% de la población en pobreza del municipio; considerado también como unidad por la administración pasada, fue dividido en tres partes, las cuales a su vez fueron subdivididas en un total de 17 zonas de intervención por la administración (2015-2018). Las zonas de intervención son coincidentes con las zonas establecidas por el programa “Impulso Social” diseñado por el Gobierno del Estado de Guanajuato y establecido, a su vez, como paradigma de su política social de atención a la población en pobreza.

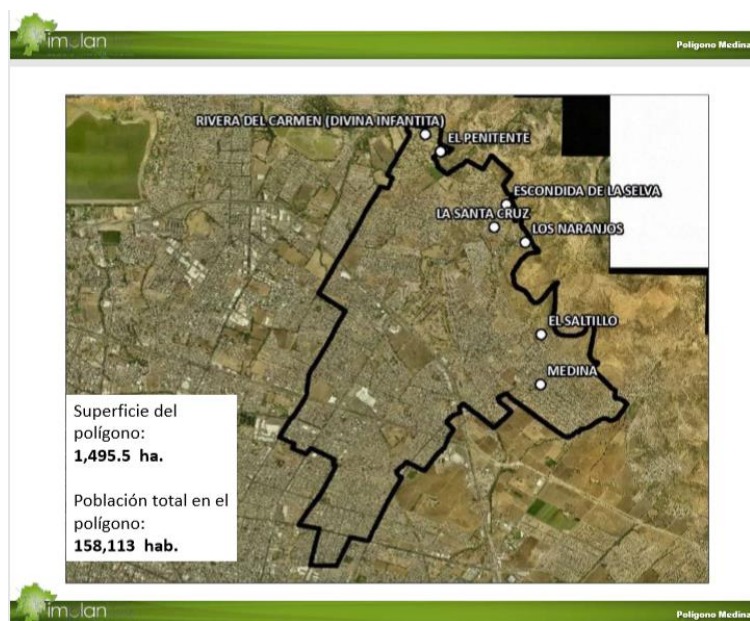
Figura 3. Territorio “Medina”, León, Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con base en IMPLAN (2015).

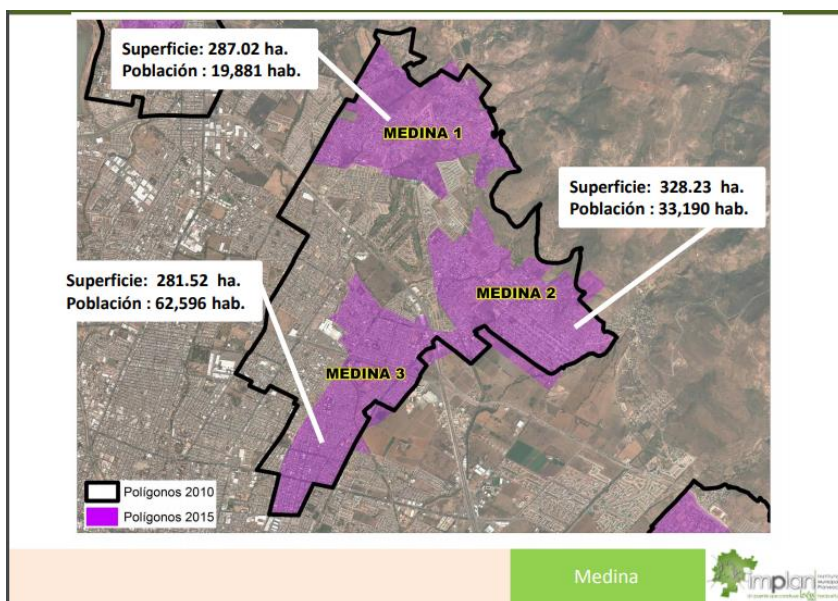
En las siguientes figuras podemos ver los efectos de la determinación de las zonas atención prioritaria y la delimitación de los polígonos de pobreza o en desarrollo en una y otra administración:

Figura 4. Territorio “Medina”, 2014.



Fuente: elaboración propia con base en IMPLAN (2014, p. 7).

Figura 5. Territorio “Medina”, 2015.



Fuente: elaboración propia con base en IMPLAN (2015, p. 7).

Como se puede observar, la delimitación del territorio en la administración anterior comprendía 1, 495.5 hectáreas y una población de 158, 113, y la delimitación en la presente administración comprendía 896.77 Hectáreas y una población de 115, 667 personas, lo que implica una disminución territorial equivalente a 41 puntos porcentuales y una disminución de la población equivalente a 27 puntos porcentuales, entre una y otra, representando en la práctica una segunda focalización. Lo anterior requerirá de análisis ulteriores de información para verificar, si este mecanismo de re focalización, invisibiliza de alguna manera a otros sectores de la población que habita en los territorios segregados, los excluye de algunos de los programas de la política social estatal y municipal, o afecta de alguna manera la implementación de los programas sociales federales.

6. Método.

Para la presente investigación privilegiaremos el uso del enfoque de la metodología cualitativa de investigación; en casos específicos utilizaremos el uso metodologías de obtención y análisis de información relacionada con los enfoques cuantitativos, representados en las bases de datos, de distintas dependencias públicas, tales como INEGI, CONAPO y CONEVAL.

Para el enfoque cuantitativo recurriremos al análisis de información documental, a las bases de datos a nivel municipal, por área geo estadística básica, y a su correspondencia con las Zonas de Atención Prioritaria, en contraste con las bases de datos del índice de marginación y el índice de rezago social. En su momento se confrontará con la información de la estrategia territorial del programa Estatal “Impulso”.

Adicionalmente recurriremos a la técnica de revisión documental, que incluirá aquella relacionada con la formulación de la política social de los periodos municipales propuestos tanto en términos programáticos como de concurrencia de recursos y de ejercicio presupuestal.

En referencia los enfoques cualitativos, optaremos por aquellos relacionados con técnicas de relevamiento de información como la entrevista semiestructurada a informantes clave de cada uno de los siguientes grupos: exfuncionarios del gobierno municipal 2012-2018, responsables del diseño u operación de la política social municipal; funcionarios del gobierno municipal 2015-2018, responsables del diseño u operación de la política social municipal; funcionarios públicos estatales, responsables del diseño u operación de la estrategia “Impulso”; miembros de partidos políticos; colonos y colonas; académicos/as científico sociales con estudios sobre la política social del municipio de León, Guanajuato e integrantes de distintas organizaciones de la sociedad civil, con trabajos tipo observatorio y con trabajo concreto en diversos territorios segregados de la ciudad de León. entre otros actores.

A. Enfoque cualitativo de investigación.

Para Izcara (2014), la investigación cualitativa forma parte de un enfoque que comparten formas de concebir los fenómenos de investigación similar, tales como: análisis narrativo, constructivismo, estudios culturales, estudios de caso, etnografía, etnometodología, fenomenología, investigación-acción, investigación heurística, interaccionismo simbólico, método biográfico, teoría fundamentada, teoría crítica y posmodernismo, (Izcara, 2014, p. 13).

El mismo autor considera que la investigación cualitativa busca la comprensión de los fenómenos sociales desde las experiencias y puntos de vista de los actores sociales, buscando entender los significados que le asignan a sus acciones, creencias y valores, (Izcara, 2014, p. 13).

Dentro de este enfoque una de las herramientas es la entrevista de tipo cualitativo. Para Taylor y Bogdan (1987) las entrevistas cualitativas son abiertas, flexibles, dinámicas, no directivas, no estructuradas y no estandarizadas. Los mismos autores entienden por entrevistas cualitativas a los encuentros cara a cara entre entrevistador e informantes, dirigidos a la comprensión de las perspectivas que tienen respecto de su vida, experiencias o situaciones, en sus propias palabras; siguen el modelo de una conversación entre iguales y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas, en donde el investigador es el instrumento de la investigación; su rol, expresa el autor, implica no sólo obtener respuestas sino también aprender que preguntas hacer y cómo hacerlas. Las entrevistas cualitativas requieren un diseño flexible de la investigación en donde ni el tipo ni el número de informantes se especifica de antemano; de acuerdo con este enfoque, después de completar las entrevistas con varios informantes, se diversifica de forma deliberada el tipo de personas entrevistadas hasta descubrir toda la gama de perspectivas de las personas en las cuales estamos interesados; para finalmente cerrar cuando se considera que ya no se producen nuevas comprensiones.

Con respecto de la búsqueda de informantes, para los autores, los informantes tienden a aparecer como parte de las actividades cotidianas de la investigación, y sugieren estar atentos a los posibles encuentros.

Para el inicio de la entrevista sugieren utilizar preguntas descriptivas, relatos solicitados, entrevistas con cuaderno de bitácora o documentos personales. Para las preguntas descriptivas proponen solicitar a los informantes que describan, enumeren o bosquejen acontecimientos, experiencias, lugares o personas de sus vidas.

Con respecto del uso de la guía de entrevista, la consideran de utilidad para garantizar que los temas clave sean explorados con cierto número de informantes. Desde su punto de vista la guía de entrevista es una lista de áreas generales que deben cubrirse con cada informante, en donde finalmente cada investigador decide cómo enunciar las preguntas y cuándo formularlas.

Para Izcara (2014), la guía de entrevista:

es una herramienta donde están anotados y ordenados los puntos temáticos y áreas generales que el investigador pretende indagar durante la conversación. La guía de la entrevista no tiene un carácter hermético”, (...), y continua: la guía de la entrevista es un recordatorio de los temas que deben ser abordados; pero no incluye un orden ni una enunciación específica de las preguntas. (p. 147).

En la presente investigación uno de los instrumentos utilizados será la entrevista cualitativa, para la cual se seguirá el proceso deductivo a través de la definición de dimensiones o tópicos y subdimensiones-o subtópicos, que de acuerdo con el marco teórico permitirían redactar las preguntas que constituirán la guía de entrevista que servirá de base para las entrevistas semiestructuradas. Se elaborará una guía entrevista y propondremos el uso del muestreo intencional. Para la selección de los informantes clave, se tomará en cuenta, la propuesta de Izcara (2014) sobre el conocimiento y la aptitud de los informantes sobre el tema específico de estudio. Se propone además un muestreo homogéneo que permita llegar en un tiempo razonable a un nivel de saturación de la información ofrecida por los informantes.

De igual manera, en la presente investigación resultará útil la perspectiva del estudio de caso, que para Alzate y Romo (2015), puede ser una estrategia de análisis para “comprender y evidenciar de mejor manera las complejas relaciones de poder que se tejen entre los ciudadanos —de manera particular o a través de sus agrupaciones contingentes y permanentes— con los actores gubernamentales, en un contexto de prácticas políticas que están inevitablemente condicionadas por marcos institucionales específicos. En este último sentido, es fundamental asumir en principio una diversidad de actores involucrados con sus intereses, imaginarios y acciones en una especie de arena de disputa política. Es decir, hay que superar la concepción simple que supone que son solo los partidos políticos, representando los intereses ciudadanos, los que definen las prioridades de los gobiernos. Además, se deben considerar diversos grupos sociales que tejen complejas redes de política. El estudio de casos nos permite, así, recuperar analíticamente y hacer evidente el sentido de las actitudes ciudadanas, sus prácticas y procesos de organización social, y sus acciones colectivas que se relacionan con la construcción de la agenda pública.” (Alzate y Romo, 2015, p. 57). Para Engler, (2016), un “estudio de caso es precisamente una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto son claramente evidentes. (Engler, 2016, p. 73).

Considerando todo lo anterior, se proponen como instrumentos fundamentales:

- a. La entrevista semiestructurada, que busca conocer, como lo proponen Scartascini, et. al (2011), el marco institucional, los actores clave y sus formas de participación en la formulación de la política social, considerando sus intereses e ideologías, así como los recursos estratégicos y de poder desplegados en la articulación con el resto de los actores involucrados, en ambas administraciones municipales.
- b. El análisis documental, que permitirá conocer, de manera indirecta, los soportes institucionales y la información sobre la política social de atención a la población en pobreza en las dos administraciones en estudio, fundamentalmente, los ejes de política social de atención a la población en pobreza contenidos en los documentos y otras fuentes secundarias que contengan información como pueden ser los programas, los informes de gobierno, los libros blancos de cada administración, las actas de las sesiones de cabildo, los presupuestos asignados y ejercidos, etc.

Por último, la información obtenida se confrontó con los datos disponibles de estrategias territoriales de otros niveles de gobierno, como la estrategia estatal “Impulso”, para obtener información sobre la compatibilidad o no de la filiación política, entre otras. Esta revisión documental incluyó la relacionada con los programas y acciones de política social de los periodos municipales analizados en términos programáticos.

B. Identificación de tópicos y sub tópicos para la elaboración de la entrevista semiestructurada.

Para lo anterior, se realizó una revisión de la literatura referente a la formulación de política pública, y política social con el objeto de identificar las dimensiones, y los desdoblamientos subsecuentes que nos permitieron definir los tópicos y sub tópicos, como insumos para la elaboración de la entrevista semiestructurada a los actores clave del proceso de formulación de la política social en ambos periodos. Una vez definidos los tópicos y sub tópicos, se identificaron los informantes clave, entre los que tuvimos funcionarios públicos, académicos y académicas, miembros de organizaciones sociales, de partidos políticos y periodistas.

C. Definición de observables e indicadores.

De acuerdo con lo anterior, consideramos como dimensiones de análisis, las instituciones, los actores y las capacidades y comportamientos desplegados en la formulación de las políticas sociales de ambas administraciones municipales, considerando una visión crítica que nos permitiera observar la emergencia de la conflictividad y las posturas ideológicas en juego, específicamente para la política social de atención a la población en pobreza en territorios segregados.

De acuerdo con lo anterior: los objetivos para el diseño de instrumentos fueron:

Con respecto de la formulación de las políticas sociales de atención a la población en pobreza.

1. Conocer la relación de actores que participaron en el proceso de formulación de la política social en cada una de las dos administraciones en estudio.
2. Analizar los sistemas de creencias que externaron los actores que participaron en el proceso de formulación de política social en ambas administraciones municipales.
3. Conocer los recursos y comportamientos de los actores que participaron el proceso de formulación de política social.

Las dimensiones de análisis quedaron expresadas de la siguiente manera:

- a. Los actores, considerando los políticos, los económicos, académicos, los sociales y los colectivos.
- b. Los sistemas de creencias.
- c. Las capacidades y los comportamientos, que incorporaron en los recursos políticos, económicos y técnico-administrativos.

Con respecto de las relaciones intergubernamentales, los objetivos fueron:

1. Conocer las formas de interacción entre niveles de gobierno.
2. Conocer los sistemas de convenios entre niveles de gobierno.
3. Conocer las relaciones interpersonales entre niveles de gobierno.

Y de igual manera como dimensiones de análisis:

- a. Las formas de interacción.
- b. Los sistemas de convenios.
- c. Las relaciones interpersonales.

Las distintas dimensiones de análisis se desagregaron en observables e indicadores, que en conjunto con los que emergieron de la información recabada a través del conjunto de instrumentos propuestos, constituyeron las bases de análisis para responder las preguntas planteadas en la presente investigación.

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a actores políticos de ambas administraciones municipales en estudio; en el caso de la administración 2012-2015 a figuras clave, en el caso de la 2015, no fue posible entrevistar a personas del primer nivel de gobierno a pesar de las solicitudes formales al respecto; se entrevistaron también a actores clave del gobierno estatal con información relevante de la formulación del programe emblema “Impulso Social”; así

mismo a actores políticos del Partido Acción Nacional cercanos a los procesos políticos a nivel estatal y municipal, a los programas sociales y las acciones que los ligan con los tiempos electorales; se entrevistaron a actores académicos cuyos temas de investigación versan sobre políticas social, política pública y en alguno de los casos asesoraron a ambas administraciones en la femas relacionados con la formulación de la política social; otros actores entrevistados fueron integrantes de organizaciones de la sociedad civil con trabajo en los territorios con mayores índices de población en pobreza y periodistas cuya línea editorial está relacionada con la política estatal y municipal.

La mayoría de los actores entrevistados solicitaron que se guardara el anonimato; en todos los casos aceptaron ser grabados y que la información proporcionada fuera incluida en la presente investigación; por lo anterior en los resultados del trabajo de campo se identificaran los actores en función de su adscripción como actores políticos, académicos, sociales y periodistas.

Se llevaron a cabo ocho entrevistas con un tiempo de duración que fluctuó entre los 45 y los 90 minutos. La información obtenida encontró los grados de saturación necesaria, que, en conjunto con la información documental analizada, permitieran obtener los resultados obtenidos.

De igual manera se analizaron las propuestas de política social, los programas concretos, sus reglas de operación, las asignaciones presupuestales, las formas de articulación con otros actores, vía consejos, vía intersectorialidad entre dos o tres niveles de gobierno, etc.; otros elementos observados fueron las estrategias de atención a la población en pobreza que habita el territorio de Las Joyas en el periodo 2012-2015 y la desarrollada en Medina, en la administración (2015-2018), con respecto del diseño mismo, los programas propuestos, las asignaciones presupuestales, los resultados expuestos en los informes de gobierno, en los libros blancos; de igual manera se observó la articulación y las alianzas estratégicas con otros actores públicos, empresariales o de la sociedad civil, como fue la que se dio en la administración 2015-2018 entre la Dirección de Desarrollo Social del municipio de León y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato, a través del Programa “Impulso Social”¹⁵, en donde diversos programas municipales se articularon, con mayor o menor dependencia, con estrategias generadas desde el gobierno estatal.

¹⁵ De manera particular nos dedicamos a fortalecer la gestión de recursos federales y estatales. Algunos de los más importantes son (...) y Programas de Impulso Social. (Presidencia Municipal de León, Segundo informe de Gobierno, s/f.: 18). Programa ‘Impulso a la oferta artística y cultural’ Promover la sensibilización hacia las artes y el desarrollo de talentos artísticos, son tareas a las que nos dedicamos de modo permanente en el

D. Diseño de instrumentos

Para el diseño de las preguntas que conformaron la guía para la entrevista semiestructurada se identificaron los tópicos y sub tópicos, para cada uno de los siguientes informantes clave.

Los tópicos propuestos para el diseño de instrumentos fueron:

Con respecto de la formulación de la política social de atención a la población en pobreza:

1. Las instituciones, como sistemas de normas y creencias internalizadas contenidas en las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, y gobiernos.
2. Los actores.
3. Las capacidades, los recursos y los comportamientos.

Con respecto de las relaciones intergubernamentales:

1. Las formas de interacción.
2. Los sistemas de convenios.
3. Las relaciones interpersonales.

El instrumento, adaptado para cada grupo de actores, tuvo preguntas similares a las que se muestran a continuación:

1. ¿Qué sistemas de normas y creencias internalizadas identifica en cada uno de los actores que intervinieron en el PFPS?
2. ¿Qué reglas formales para la formulación de la política pública identifica en cada administración?
3. ¿Qué reglas informales estuvieron presentes en los mecanismos para la formulación de la política social en cada administración?
4. ¿Qué actores políticos intervinieron en el PFPS?
5. ¿Qué actores económicos intervinieron en el PFPS?
6. ¿Qué actores académicos intervinieron en el PFPS?
7. ¿Qué actores sociales intervinieron en el PFPS?
8. ¿Qué redes de actores intervinieron en el PFPS?
9. ¿Qué recursos y comportamientos políticos desplegaron los actores que participaron en el PFPS en cada administración?

sistema de educación artística municipal, integrado por las Casas de la Cultura Diego Rivera y Efrén Hernández, las Escuelas de Música y Artes Plásticas, así como los Salones de Cultura que funcionan en 27 colonias y comunidades, en las cuales atendimos a más de 4 mil alumnos. (Presidencia Municipal de León, Segundo informe de Gobierno, s/f.: 61)

10. ¿Qué recursos y comportamientos económicos desplegaron los actores que participaron en el PFPS en cada administración?
11. ¿Qué recursos y comportamientos técnico- administrativos desplegaron los actores que participaron en el PFPS en cada administración?
12. ¿Qué recursos y comportamientos ideológicos desplegaron los actores que participaron en el PFPS en cada administración?
13. ¿Qué tipo de relaciones intergubernamentales se dieron en cada administración?
14. ¿Qué características tuvieron las relaciones intergubernamentales en cada administración?
15. ¿Cómo fueron las formas de interacción entre los distintos niveles de gobierno?
16. ¿Qué sistemas de convenios se establecieron entre los distintos niveles de gobierno?
17. ¿Qué tipo de relaciones interpersonales se establecieron entre los distintos niveles de gobierno?

7. Resultados

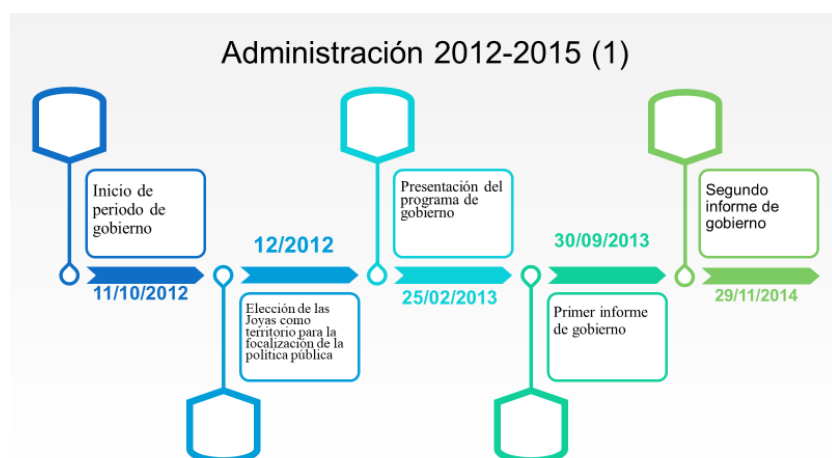
Los resultados que se presentan se obtienen de dos fuentes, la primera de una revisión documental con base en notas de prensa sobre hitos reconocidos como públicos, relacionados con el objeto de estudio, de cada una de las dos administraciones municipales, y una segunda con datos empíricos obtenidos a través de las entrevistas semiestructuradas de corte cualitativo planteadas en la metodología de investigación.

Para la primera fuente se elaboró en una línea de tiempo los siguientes momentos:

- Inicio de la administración.
- Elección del territorio para la focalización de la política pública.
- Presentación del diagnóstico municipal.
- Presentación del plan de gobierno.
- Elección de políticas públicas emblema desde el nivel municipal.
- Elección de políticas públicas en relación con el gobierno estatal.
- Elección de políticas públicas en relación con el gobierno federal.
- Presentación del primer informe de gobierno.
- Presentación del segundo informe de gobierno.
- Presentación del tercer informe de gobierno.
- Presentación del libro blanco.

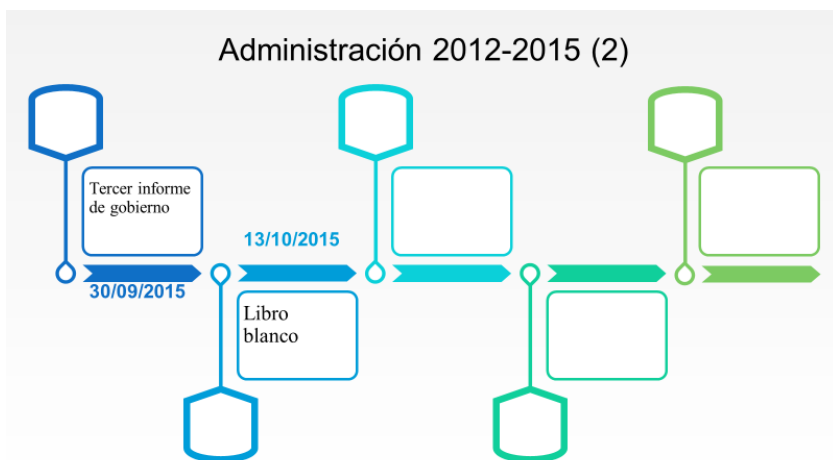
En los cuadros 2 y 3 del Anexo se muestran los constitutivos de las líneas de tiempo de las figuras 6, 7, 8 y 9, y las ligas a los documentos y a las notas de prensa alusivos, en cada una de las administraciones municipales en estudio.

Figura 6. Línea de tiempo, administración 2012-2015.



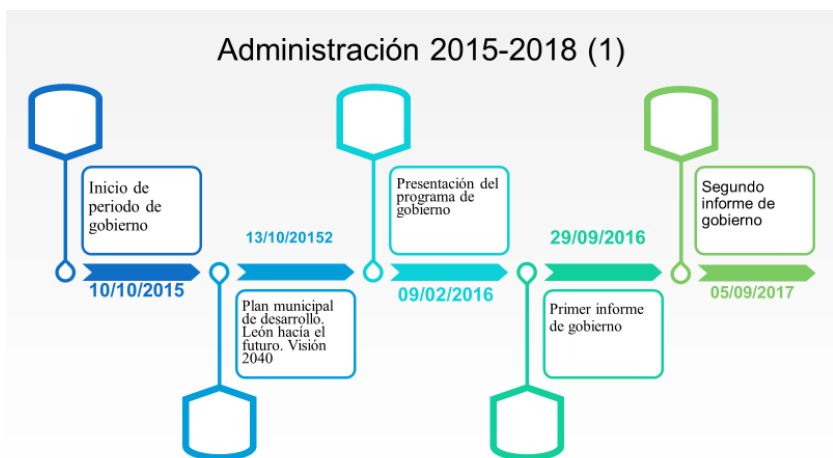
Fuente: elaboración propia.

Figura 7. Línea de tiempo, administración 2012-2015 (Continuación).



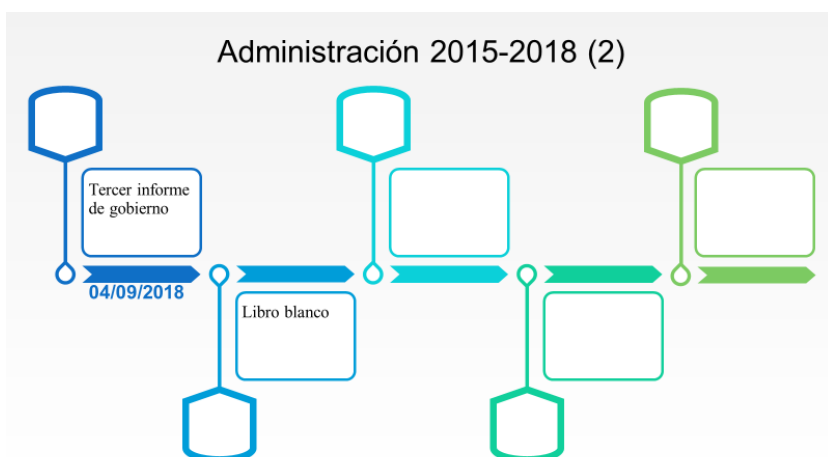
Fuente. Elaboración propia.

Figura 8. Línea de tiempo, administración 2015-2018.



Fuente. Elaboración propia.

Figura 9. Línea de tiempo, administración 2015-2018 (Continuación).



Fuente. Elaboración propia

Con base en lo anterior se recopilaron notas de prensa relacionadas con los constitutivos de las líneas de tiempo, algunas de las cuales se muestran en el cuadro 3 del Anexo I antes citado:

Para la segunda fuente de datos, se realizaron entrevistas semi estructuradas a informantes clave, del sector público, social, académico y de opinión pública.

Los hallazgos clave de la investigación versan sobre los siguientes temas en las dos administraciones en estudio en función de los objetivos general y particular de la presente investigación en torno a la caracterización de los sistemas de creencias de los tomadores de decisiones que formularon la política social de atención a la población en pobreza y de las relaciones intergubernamentales en cada uno de los dos periodos de gobierno, que pueden expresarse en función de:

- 1) Las formas que utilizaron para expresar sus sistemas de creencias.
- 2) Los referentes que siguieron para establecer las relaciones intergubernamentales.
- 3) Las condiciones bajo las cuales los tomadores de decisiones formularon la política social de atención a la población en pobreza.
- 4) La participación de actores en la formulación de la política social de atención a la población en pobreza.

Aunque los hallazgos se presentan con base en los numerales anteriores, en algunos puntos el material del trabajo de campo o documental da cuenta de más de una característica y así se señala en cada caso específico, de la misma manera se da preferencia a las expresiones de cada numeral sobre la relación cronológica, al considerar como periodo de tiempo cada uno de los trienios en estudio y no necesariamente una secuencia de hechos.

A. Administración 2012-2015.

a. Condiciones bajo las cuales formularon la política social.

Con respecto este rubro, los funcionarios de la administración 2012-2015, declararon haber elaborado su plan de gobierno con la participación de diversos sectores de la ciudadanía coordinados por el Instituto Municipal de Planeación; en el texto de su programa de gobierno, (Presidencia Municipal de León, 2012), aseguraron que:

“Para la entrega del Programa de Gobierno Municipal 2012 – 2015, el IMPLAN fungió como integrador de la información, cuyo trabajo consistió en compilar los documentos para su entrega al H. Ayuntamiento, hasta donde el alcance de infraestructura actual del Instituto y los tiempos de ley lo permitieron (...). Además (...) de integrar e incluir las propuestas de campaña y de instituciones académicas y solicitudes ciudadanas, así como todas las propuestas de programas y proyectos estratégicos de las secretarías y direcciones generales de la administración central y paramunicipales.”, (IMPLAN, 2012, p. 15-16).

Sobre lo anterior, un conjunto de instituciones de la sociedad civil realizó un trabajo participativo con la población del territorio que dio como resultado un diagnóstico, enfocado hacía las necesidades y no hacía los problemas vividos, considerando tres escalas, urgente, importante y deseable. (Alianza cívica, s/f). Los resultados, tomando en cuenta las tres escalas, arrojaron como la principal necesidad, la movilidad, con una sumatoria del 26%, seguida de la seguridad con el 22%, de salud, con el 15%, trabajo con el 12%, uso del tiempo libre con el 8%, medio ambiente con el 7%, educación con el 6% y otros también con el 6%. Los resultados fueron presentados a los entonces candidatos a puestos de elección popular. De acuerdo con testimonios directos relacionados con la experiencia anterior, las autoridades de la pasada administración ya tenían identificados los proyectos que llevarían a cabo en una de las zonas del territorio de Las Joyas, si ganaban la elección, y fueron poco permeables a las necesidades de la población, como se detallará más adelante.

Al respecto, los informantes clave afirman:

“Una de las cosas que nos llamó la atención en ese entonces es que ella, tenía y sus proyectos ya para Las Joyas, cuando nos acercamos como para ver nuestras necesidades, como que ella, ella expresaba que tenía un gran interés en Las Joyas y un gran interés en atender Las Joyas”, (Extracto entrevista AS).

Y más adelante:

“Pero a la hora que le planteamos posibilidades, ella decía, yo tengo mis proyectos, ella traía proyectos desde que llegó, desde que estaba en campaña ya tenía algunos proyectos casi prediseñados, algunos proyectos conceptuales para Las Joyas, sin consultar con la gente ni nada”, (Extracto entrevista AS).

Y cierran expresando:

“Probablemente habrá hecho unos sondeos y específicamente lo que traía era para una zona de Las Joyas, y entonces traía la idea de hacer una escuela de vanguardia, con el mejoramiento de una plaza que ya existía ahí y la creación de una plaza de la ciudadanía, lo que es un centro comunitario con algunos otros... pero ya estaba decidido”, (Extracto entrevista AS).

Para los actores políticos de esa administración, la política social tenía una doble intención, por un lado, centrar los esfuerzos en dos proyectos emblema, las denominadas escuelas de vanguardia o súper escuelas, y las plazas de la ciudadanía, y por otro, focalizar las acciones en un territorio específico, en este caso en Las Joyas; al respecto estos actores expresan:

“Pero, eh, queríamos también, llevar a cabo una política social (...) (que) incluyera dos aspectos; uno, (...) la recuperación del espacio urbano y dos, una política social que en el marco de esta recuperación y regeneración del espacio urbano sirviera como punto de encuentro para reconstruir las relaciones sociales de comunidades con una problemática de seguridad pública, de desintegración familiar y de rompimiento de las relaciones sociales”, (Extracto entrevista AP).

Sobre las escuelas de vanguardia, en un tema que tiene que ver también con sus sistemas de creencias, para los actores políticos:

“Tienen (...) la finalidad de llevar la mejor infraestructura educativa a las zonas de mayor marginalidad, o de menor desarrollo social, para que estas escuelas de calidad, en su infraestructura, (...) sea un tipo de intervención de las zonas marginadas para que el niño de la colonia más pobre tenga la posibilidad de estudiar en la escuela de mayor calidad posible a su alcance, queremos que las mejores escuelas del mundo

estuvieran allí precisamente en las zonas marginadas para romper con ese, círculo de adaptación o de acomodamiento a la pobreza que ocurre en estas zonas de marginación y de bajos ingresos, donde el niño sale de su casa pobre, camina por su calle pobre, llega a su escuela pobre, va a su parque abandonado y pobre y hay un acomodamiento social, cultural, estético, a la misma pobreza. Queremos irrumpir, romper esa inercia (...) intervenir esas zonas, creando una infraestructura que le mostrara a los niños y a los jóvenes (...) otras posibilidades, otro México posible. (...) nosotros comentábamos que estas escuelas vanguardia son el México que debe ser, no deben ser consideradas como algo excepcional o como escuelas modelo, deben ser vistas como el México que debe ser, queríamos construir ese México que debe ser”, (Extracto entrevista AP).

En la misma línea, pero con respecto del sentido de la edificación de las plazas de la ciudadanía:

“Lo que buscábamos era que estas plataformas impactaran en el desarrollo humano de los individuos, (...) que voluntariamente participaran en las actividades y que impactara en la reconstrucción de las relaciones sociales de la propia comunidad, espacios de encuentro y de convivencia entre los habitantes de una comunidad.”, (Extracto entrevista AP).

Aunque otros actores identifican el origen de las líneas de política en experiencias de países como Colombia o la India, los actores políticos las identifican como propias, tal y como se expresa en el siguiente testimonio:

“A nosotros nos dijeron que estábamos tomando lo del modelo (...) colombiano de urbanismo social, que (...) estábamos copiando a, (haciendo referencia a un político colombiano) (que) había venido (...) al Tec de Monterrey”, (Extracto de entrevista AP).

Y profundiza:

“Es un personajazo (...), todavía vigente políticamente (...) él en Medellín hizo cosas parecidas a las nuestras, (...) (en) las zonas más pobres, hizo infraestructura social muy importante (...) se llamaba urbanismo social, decían que lo habíamos copiado de allá. Nosotros no copiamos de allá, no... fue un caso de paralelismo. (Extracto de entrevista, AP).

Siguiendo con los proyectos emblema, llama la atención la diferencia en las percepciones entre actores políticos de la misma administración, por ejemplo, en la construcción de la

escuela de vanguardia en Las Joyas, una nota de prensa¹⁶ consigna una controversia entre la presidenta municipal y el secretario del ayuntamiento, Martín Ortiz:

“Pese a que la alcaldesa Bárbara Botello Santibáñez aseguró que la Escuela de Vanguardia de Las Joyas estaba ya aprobada por el gobierno del estado, el secretario del ayuntamiento Martín Ortiz informó lo contrario y este proyecto aún no ha sido aprobado por autoridades estatales y que sólo se tiene un “consenso político” del mismo.”

En la misma nota expresa:

“Este proyecto aún no ha sido aprobado por el gobierno del Estado, “la escuela comenzará cuando el gobierno del estado nos apruebe finalmente el proyecto conceptual y podamos dar paso al proyecto ejecutivo (...) hay un consenso político, estamos revisando detalles técnicos del proyecto, pero ya hay un consenso político de llevarlo a cabo”, dijo.

Es importante hacer notar como a la par de este “consenso”, las autoridades municipales relatan tener dificultades para que el proyecto sea aceptado por la población y por otros actores locales, en este caso por el párroco del lugar, con mucha ascendencia en la población por su actividad no solo pastoral sino de promoción social. Al respecto, un articulista y activista social de la zona, en una nota de prensa¹⁷ de su autoría expresa:

“El día de la inauguración, frente a una cadena de radio, la Presidente dijo que la escuela se había construido pese a la oposición inicial de algunos habitantes y del mismo párroco del lugar. Ante las evidentes bondades del proyecto arriba reseñado, el lector se preguntará porqué un grupo de habitantes de las Joyas y el Padre Alejandro Daza – querido amigo entregado como pocos al bienestar social de sus parroquianos – se oponían al proyecto. Desde luego que da gusto ver una escuela así en una zona tan necesitada. Pero para entender la reacción de la gente del lugar hay que hacer algunas precisiones que ayudan a dar luz sobre algo que al parecer la Alcaldesa sigue sin entender. (...). La pregunta de los habitantes era: ¿por qué destruir una escuela

¹⁶ Álvarez, V. (2013). Desmiente Ortiz a Bárbara sobre escuela en Las Joyas. Periódico Correo, León, Guanajuato, junio 6 2013, en: <http://www.periodicocorreo.com.mx/leon/104724-desmiente-ortiz-a-barbara-sobre-escuela-en-las-joyas.htm>. Recuperado el 20 abril 2018.

¹⁷ Herreras, D. (2015). Instalaciones de vanguardia, ¿escuela de vanguardia?. Milenio, León, Guanajuato, 26 febrero 2015, en: <http://www.propuestacivicagto.org.mx/articulos/articulo?aideer=15&art=1570>. Recuperado el día 22 abril 2018.

para construir otra? La nueva escuela de Vanguardia no crece su oferta respecto a la anterior, que tenía 18 aulas y atendía a más de 1600 alumnos. Los que no iban a la escuela seguirán sin ir.”

Sobre el mismo tema, que también tiene que ver con sus sistemas de creencias, llama la atención como los actores políticos buscan convencer a los padres de familia sobre las bondades del proyecto de la escuela de vanguardia:

“Tuvimos que ir argumentando, tuvimos que ir (...) vendiendo el proyecto, haciendo que la comunidad confiara, que soñara con nosotros, (...) en este tipo de proyectos de infraestructura y fue un proceso muy interesante que tuvo momentos (...) álgidos.”, (Extracto de entrevista, AP).

Para diversos actores la política social de atención a la población en pobreza de la administración 2012-2015, es vista como fragmentada, asistencialista y clientelar. Uno de los informantes, analista político (OP), se expresa al respecto de la siguiente manera:

“Yo creo que básicamente están enfocados (...) al clientelismo, o sea, a cómo conseguir una base social (y) a cómo conseguir votos. (...) el tema es ¿Cómo seguir manteniendo cautiva a esa gente?, y no cómo abandonar la pobreza y cómo potenciarla y cómo empoderarla para que (...) tenga movilidad social (y) salga de esos espacios de marginación, ¿no?”, (Extracto entrevista, OP).

Y más adelante:

“Las joyas era el gran paradigma de la marginación en León, todo el mundo volteaba para allá y se lo disputaba, pero además vivían allí, (...) setenta mil personas según las cifras que se manejaban, había quien decía que 100 mil, ¿no? Y lo que (...) están viendo es una reserva de votos, que además era una reserva de votos que venía a pesar mucho sobre la votación en León.”, (Extracto entrevista OP).

La información del trabajo de campo, coincide en la falta de receptividad de las autoridades municipales de la administración 2012-2018 a las peticiones de la población, y aseguran que la alcaldesa tenía como idea preconcebida la instalación de la escuela de vanguardia en una de las zonas de Las Joyas; la controversia principal era que el proyecto municipal no agregaría ni un pupitre adicional a los que ya tenía la escuela anterior, misma que había sido edificada por la misma población como parte del proyecto pastoral de la parroquia.

Testimonios al respecto confirman lo anterior:

“En primer lugar (...) la había(n) construido los papás con sus manos, entonces tenía (...) un valor afectivo, por un lado, por otro lado, lo que proponía Bárbara era sustituir todo, pero no aumentar ni un pupitre, es decir, no aumentaba la capacidad de la escuela”, (Extracto entrevista AS).

Datos adicionales nos muestran otras contradicciones del proyecto, tales como: la inclusión de un elevador al interior de la nueva escuela, para uso de estudiantes con algún tipo de discapacidad motriz, sin atender las condiciones de acceso al exterior de la escuela, la construcción de canchas con pasto sintético, que sólo pueden usar los estudiantes en las horas de educación física, entre otras. El fin de la controversia, de acuerdo con los testimonios, fue cuando la alcaldesa, “cansada” del rechazo a su proyecto, “amenazó” con construir la escuela en otro sitio.

Para actores sociales cercanos, las autoridades municipales no entendían que el problema fundamental era de matrícula no de calidad en la infraestructura:

“En esa zona nosotros teníamos en el diagnóstico que lo que hacía falta eran lugares, había muchos niños que tenían que irse fuera de Las Joyas, además en esa época el tema de la movilidad (...) era el principal problema quizá, entonces un niño que no tenía lugar en las escuelas de la zona, se tenía que ir a San Juan Bosco, salir, lo cual implicaba probablemente una hora y media de traslado y si calculas el traslado de ida y vuelta de la mamá son tres horas diarias para llevarlo”, (extracto entrevista AS).

Sin embargo, en el imaginario de los actores políticos, el prototipo de escuela de vanguardia permitiría:

“Que las aulas de clase tuvieran dimensiones tales que permitieran a los maestros desplegar dentro del aula de clases diferentes dinámicas (...) de convivencia entre los alumnos (...) de participación en procesos educativos dentro del aula, cosa que no era posible en aulas (...) de un espacio excesivamente reducido como los que había en este lugar antes de que construyéramos”, (Extracto entrevista AP).

Fomentaría, además, el trabajo entre padres y madres de familia y el involucramiento de éstos en el proceso escolar de sus hijos e hijas, tal y como lo expresan a continuación:

“Creamos espacios para los padres de familia, donde pudieran (...) tener reuniones para la asociación de padres. (...) Dignificamos los espacios para la cooperativa escolar. (...) También pensamos en incorporar a los padres de familia y crear sus espacios (...) dentro del propio plantel para estimular su participación y su acercamiento al proceso educativo de sus hijos.”, (Extracto entrevista AP).

La idea anterior es captada por otros de los actores entrevistados, al expresar, por ejemplo:

“Con esta idea de dignificar con espacios muy bien hechos, (...) si en los polígonos de pobreza tú generas infraestructura de primer nivel, eso tiene un efecto también como en el auto concepto de las personas, es una idea que se ha ido extendiendo”, (Extracto entrevista AS).

Finalmente, en una nota de prensa¹⁸ consignan lo referido por la presidente al momento de su inauguración, relacionado también con sus sistemas de creencias:

“Este gobierno sabe que el futuro de León será tan grande como el esfuerzo educativo que hagamos hoy”.

Un actor político de oposición, ligado al Partido Acción Nacional, al opinar sobre la formulación de la política social del gobierno de Bárbara Botello, considera que fue “demasiado asistencialista”, da como ejemplo la adopción del programa contra el hambre que impulsó el gobierno federal, e incluyó al municipio de León, y afirma, desde su pensamiento político:

“la diferencia está en que tú no puedes (...) estar dando de comer y dando de comer y dando de comer y no atacar las causas que provocan el hambre (...) se tienen que generar las condiciones (...) para que la gente pueda (...) salir adelante por sí misma”. (AP).

Y concluye, “a fin de cuentas fue un programa de control electoral”, (Extracto de entrevista AP).

Al inquirir sobre los programas de atención a la pobreza en esa administración, expresó que:

“ningún gobierno, ni (...) federal, menos estatal y municipal (puede) resolver los problemas en tres años. Porque ni tienes todos los recursos, ni toda la gente preparada y capacitada, ni toda la participación ciudadana que requiere un esfuerzo de esta naturaleza, (...) ni todo el talento. (Extracto de entrevista AP).

Más adelante afirmó que los municipios no tienen un enfoque estructural para atender la pobreza, no cuentan con un “instituto de desarrollo social (municipal) que realmente esté

¹⁸ Moraga, S. (2015). En: <http://archivo.unionguajuato.mx/articulo/2015/02/19/educacion/leon/botello-inaugura-escuela-vanguardia-en-las-joyas>. Recuperado el día 29 de abril de 2019.

haciendo investigación, que esté generando políticas en materia de combate a la pobreza”, (Extracto de entrevista AP).

Expresó a su vez que todos los presidentes piensan que debería de atenderse desde los otros dos niveles de gobierno, en sus palabras:

“los presidentes municipales desde allí piensan, sean panistas, perredistas, petistas, (...) es un problema federal porque tienen las capacidades, las herramientas, los conocimientos y los dineros para poder atenderlo.”, (Extracto de entrevista AP).

Al insistir sobre las políticas de atención a la población en pobreza, por los tres niveles de gobierno, en un mismo territorio, respondió:

“la verdad, tienen como pensamiento mágico, como ya lo van a resolver aquellos cuates, (...) nada más díganme en qué ayuda, en qué, qué recurso ofrezco, (...) organizar a la gente, (...) prestar espacios para que hagan las reuniones, (...) preparar a mis promotores para que (conozcan) los programas y poderlos aplicar conforme lo define la federación y el estado.”, (Extracto de entrevista AP).

Al profundizar sobre la relación de la administración de Bárbara Botello con otros niveles de gobierno el informante comentó, con respecto de la relación con el gobierno federal:

“fíjate, dónde se generan, se generan en infraestructura... infraestructura para la ciudad y para el municipio, (...) grandes puentes, (...) centros de desarrollo social, (...) construcciones, pero, (...) no bajaron al siguiente plano” y puntualiza al respecto: “no se concentraron en que los programas funcionaran adecuadamente”. (Extracto de entrevista AP).

Con respecto de la relación de Bárbara Botello con el gobierno estatal, gobierno con el que comparte una misma filiación política, afirmó:

“se relacionó institucionalmente con Bárbara, y no le negó ningún apoyo que no le diera otros municipios.”, y profundiza: “allí el problema de Bárbara es que dijo me vale, yo tengo a la federación y como no quería tener compromisos con Márquez, (entonces) creo que desaprovechó recursos que el estado tendría que (haberle dado) necesariamente, por justicia y por equidad.”, (Extracto de entrevista AP).

Sobre la percepción que tiene el gobierno del estado sobre la pobreza, expresó:

“El gobierno del estado sí piensa y siente que (tiene) atender la pobreza, pero lo ve como (...) tengo pobres (...), (...) que hago con los pobres (...) no puedo no tenerlos (...), (entonces) nuestros (...) políticos panistas (...) piensan mucho en procesos de

gestión administrativa, y (...) dicen (...) sí lo voy a atender (...) pero, está sujeto a la prioridad y a los recursos, y si no hay un costo beneficio directo pues no le entran.”, (AP). Y Concluye al respecto “no creo que sean tan insensibles que no les preocupe la pobreza, pero (...) les interesa más desde la pobreza de (...) tengo que atenderlos, ¿no?”, “el problema es (...) que no lo entienden (...) no tenemos gente capacitada y preparada para atender el fenómeno de la pobreza (...) revisa los perfiles (...) del director de desarrollo social de aquí de León y su gente, (...) revisa los perfiles de desarrollo social a nivel estatal. (...) Yo no veo (...) sociólogos (...) psicólogos sociales, (...) economistas que han desarrollado (...) herramientas para atender el problema de la pobreza. No hay una política de desarrollo social a fondo”, (Extracto de entrevista AP).

Al profundizar sobre la falta de un instituto que profesionalice la política social a nivel estatal y municipal, sobre el Instituto Municipal de Planeación, opina que “nada más planea el territorio (...) y ordena los ladrillos”, (Extracto de entrevista AP).

En la entrevista a la presidenta municipal de la administración 2012-2015, (todos los entrecomillados son suyos), a pregunta expresa sobre su idea de política social de atención a la población en pobreza del municipio, expresó que lo “primero era redistribuir el gasto público con un sentido social”, señalando que “León es de los municipios más grandes del país y el que tiene muchos (...) ingresos, por (...) los impuestos y derechos (como) el (...) predial. Recursos que desde su punto de vista no se distribuían equitativamente, para ella, desde la visión del Partido Acción Nacional, “una ciudad moderna es aquella que tiene grandes avenidas, tiene puentes, tiene centros comerciales”. Desde su punto de vista “la ciudad moderna la concebimos de otra forma, en donde hubiera servicios públicos para todos, en donde se atendiera la raíz de los verdaderos problemas de (...) una ciudad, que es la pobreza, la inseguridad y la falta de oportunidades.” Detalla al respecto: “¿cómo empezamos?, (redistribuyendo) el gasto público con un sentido social y ahora vamos a ver qué es lo que les ha faltado a los últimos gobiernos para atender a la ciudad. Empezamos a revisar desde el tema de seguridad jurídica para las personas, (...) regularizando los fraccionamientos, no había escrituras, entonces (...) no se podían llevar los servicios (...) yo creo que otorgamos más de 10 mil escrituras en dos años y medio. Fue algo a lo que le metimos especial interés” y concluye este punto: “vamos a llevar la educación, pero también vamos a llevar el esparcimiento y vamos a llevar también la *fuerza*, o sea, también la seguridad y el gobierno.”

Al profundizar en las características de su política social, da crédito a su secretario de gobierno, sobre su idea de construir las escuelas vanguardia y las plazas de la ciudadanía,

señalando: “llevamos el gobierno (...) les llevamos desarrollo social (...) para que el gobierno fuera a esas áreas; (...) necesitaba estar el gobierno en estos lugares para entender y para atender a los ciudadanos de primera mano y para que también pudiera hacer proyectos que fueran viables, porque una cosa es hacerlas en el escritorio y otra cosa convivir allí en la comunidad y con la problemática.”.

La alcaldesa sintetiza “Se llevó trabajo, esparcimiento, educación, infraestructura”.

Al preguntarle sobre su idea de focalizar en uno de los territorios segregados del municipio responde: “se escogieron Las Joyas (por ser uno) de los más grandes y de los pobres (...) donde había una incidencia delictiva muy fuerte y (con presencia de) (...) pandillas de (la) más alta peligrosidad.”. Al ahondar en el tema recuerda que cuando fue diputada local tuvo dificultades para acceder a recursos que pensaba dedicar a la modernización de la avenida Aristóteles, por una campaña que hizo en contra del entonces gobernador Juan Manuel Oliva, denominada “Oliva contigo no vamos”; relata que su idea era ampliar la avenida, que en aquel entonces era la única entrada a las Joyas, ahonda, que conoció la zona cuando fungió como Secretaria General del PRI; “en esa época (...) me tocaba (...) ir a colonias y conocer (...) la ciudad y realmente ayudar, porque hacíamos muchas gestiones y la gente que más buscaba apoyos era la gente de las Joyas (desde) entonces la conocemos (...) era otra ciudad, (...) decía yo que (León) era una ciudad bipolar (...), cruzabas una avenida (y) encontrabas infraestructura de primer mundo, (...) una avenida te divide la pobreza y la riqueza”.

Y concluye, en este punto, “me tocaba mi ciudad y yo tenía claro lo que tenía que hacer, porque (...) tienes que trabajar y así lo hicimos nosotros, haciendo obras para todos”. Más adelante muestra una divergencia con los gobiernos anteriores del PAN, “sí se redistribuye el gasto público con sentido social, pero también se hacen obras de infraestructura muy importantes para la ciudad” y continúa: “hubo (...) obras para todos, para ricos, para pobres y para todo, hasta para el centro.” Al abordar este punto, la ex alcaldesa, hace mención a las dificultades que tuvo con el gobierno estatal, al referirse a las obras del centro de León, menciona “(...) (al) (...) centro no se le había metido nada, (nada) más (...) (a) la Madero que la hicieron por encima, (...) le pusieron una carpeta, pero nosotros hicimos diez calles, (...) desde el drenaje, nos pararon la obra en Hermanos Aldama, que porque decían que había un túnel, que también fue una estrategia para detener(nos) y generar problemas. Siguiendo con este punto, señala las presiones del entonces gobernador, referidas específicamente a la alternancia política y expresa que partieron de la “idea (...) de que no se contaba con recursos del estado, que la situación política iba a ser un factor para que León se estancara porque no querían que otro partido político, en el caso del PRI, (...) hiciera obras o llevara mejoría para los leoneses.” Y cierra, “ellos le apostaban a eso”.

En otro punto de la entrevista la alcaldesa relata el rechazo que sufrió por parte de autoridades estatales, empresarios e incluso por autoridades eclesiásticas, relata al respecto: “hubo un ataque, una misoginia terrible, (...), cuando me reúno con el gobernador la primera ocasión me dice (que) si tenía idea (en) la que me estaba (metiendo), que León era (una) (...) ciudad que tenía muchos problemas, la quinta más importante”, y reflexiona al respecto: “era como para desanimar”.

Sobre su selección como candidata a la alcaldía, la exfuncionaria relata “aquí se escoge, tres o cuatro gentes escogen quien va a gobernar de acuerdo a sus intereses económicos y también a su ideología, o sea (a) lo que ellos piensan”.

En el ámbito de las relaciones intergubernamentales, y dadas las expresiones hacia el gobierno estatal sobre la restricción de recursos, relata que constituyó una unidad de inversión que se enfocó a la búsqueda de recursos federales y que un político de origen priista, pero con muy buena relación con Acción Nacional, le recomendó constituirla con “gente muy técnica (...) no gente política”, “gente que conozca el tema”, con la función de “llevar proyectos porque por más que te quiera el presidente (...) si tú no llevas los (...) proyectos y haces todo el trámite no te (va) a dar nada.”

Relata también los beneficios que le generó ser la presidenta de los alcaldes de extracción priista (Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM) y luego de los alcaldes de todo el país (Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC) y aclara, “yo hacía mi chamba, no era nada más que, (...) tuviera los contactos, era tener claridad que requería la ciudad y que teníamos que hacer.”, al momento de señalar “el gran apoyo del gobierno Federal hacia León”, y utilizar la expresión, “dicen que (...) la amistad se demuestra en la nómina, y aquí se demostraba con los recursos”, para lo que fue “importante tener el proyecto (...) gestionar y convencer, la labor de convencimiento fue muy importante (así como) tener todo listo.”, seguido de lo anterior, reitera: “El gobierno del estado buscó como bloquearnos”.

Al relatar la disputa por los recursos, lo ejemplifica con la gestión para la construcción del distribuidor Benito Juárez, parte del proyecto de infraestructura vial de la vía rápida bicentenario, construida con recursos federales, “me bloquearon todo, porque allí es la zona donde confluyen los más ricos de la ciudad. (...) todos querían que se hiciera a su modo”, y expone que le aconsejaron hacer todo el proyecto en México, para evitar los intereses que desde su punto de vista operaban en la ciudad; haciendo referencia a un conocido empresario de la ciudad, “ya estaba (...) muy puesto con el proyecto para beneficiar” a otro empresario, “querían que se tumbara todo (...) obviamente pagar afectaciones (...). Entonces las obras se hacían por donde indicaban tres o cuatro personas que son los que se han hecho ricos y

que todos conocemos”, y agrega, “incluso el IMPLAN tiene personas (...) que han trabajado para ellos.”. La presidenta municipal cierra este tema, señalando, “esa situación de dejarme fuera del apoyo me sirvió”.

Al relatar la idea que tenía para invertir los fondos federales conseguidos, señala, en la misma tónica de la disputa política y los diferentes sistemas de creencias, “me dan 350 millones a fondo perdido y alguna gente me decía, no, ocúpalos para hacer (...) infraestructura (,) otros puentes (...) cómo lo vas a gastar en transporte cuando León tiene 450 mil viajes, es de las ciudades que (...) tiene mayor movimiento (...) pero (...) (es) (...) para los pobres ¿no? Ya les estás dando las escuelas”, y continúa, en relación con los empresarios, “cómo vas a meter (...) 150 aquí”, “a mí me preguntaban (si prefería) (...) un puente (o) una escuela, pues una escuela. O que (...) prefieres meterle al transporte u otro puente, pues al transporte”, “porque al final de cuentas, yo (...) digo (...) León no es el campestre, que se vayan a la periferia y (...) (vean) en lo que (...) se está convirtiendo ahorita (...) en un problema para la ciudad.”

La entrevistada sintetiza su proyecto de política social de la siguiente manera: “redistribuimos el gasto público, le dimos sentido social, (sin olvidar) tampoco la competitividad de una ciudad, porque una ciudad es competitiva también si tiene transporte público, rápido, seguro, (...) desarrollo social, no nada más es que les lleves a la gente techo y piso digno y (todos) esos apoyos que el gobierno les da. No, es también darle otras herramientas”.

Sobre el proyecto de construir el parque industrial en el territorio segregado de Jacinto López, relata la oposición de algunos empresarios de la ciudad, “no querían que se hiciera el parque industrial. Aquí el poder económico es (...) si no te hincas y les haces, estás mal”. Al profundizar en el tema, y en referencia a un empresario muy reconocido en la localidad expresa, “¿Quién te dijo que León es industrial?, no nos has preguntado”, a lo que le responde: “A ver, a ver, yo ya le pregunté a cientos y miles de leoneses que votaron por mí y lo voy a hacer”; y a su vez pregunta: “¿Por qué crees que no querían el parque industrial? ¿Por qué crees?, y se responde a sí misma: “porque le encarece la mano de obra a los zapateros, y están acostumbrados a pagarles (lo más bajo). Y vuelve a preguntarse: “¿por qué no había parque industrial en León?, y se responde. “Porque los dueños de la ciudad no querían”.

Al profundizar en este punto, reflexiona: “eso es lo que ha pasado en León. Entonces llega una mujer que no tuvo compromisos realmente, o sea, a mí, no me ayudaron a ganar ellos, (gané por) el pueblo, (...) yo gané con trescientos, casi cuatrocientos mil votos. (...) Mi triunfo era inobjetable. Entonces para ellos fue, (...) terrible, ya no había a quien le dijeran

“vas a hacer esto o no vas a hacer esto” y yo dije “voy a hacer el transporte, voy a hacer el parque” o sea, yo tenía claridad y voy a hacer el centro. Fue como, como un golpe (...) muy fuerte que una mujer dispusiera. Imagínate ricos, acostumbrados a mandar (...) y les llega una rebelde, (...) por eso fue el ataque permanente.”. Y cierra, refiriéndose a algunos de los empresarios: “¿Por qué se han hecho ricos (...)?” y se responde de nueva cuenta “Porque ellos son los que deciden (y) se hacen más ricos y más ricos y más ricos”. “Ellos deciden a dónde crece León, qué se hace y qué no se hace, de acuerdo a (sus) intereses.” Sobre este tema, se vuelve a preguntar: ¿por qué no querían el parque industrial?, (...) porque (...) los zapateros aquí (,) nunca se preocuparon por diversificar la economía. Ve cuantas universidades hay y cuantas carreras y ¿dónde encuentran trabajo?, (...) no se preocuparon porque el crecimiento o el desarrollo económico fuera acorde a las universidades, a los sindicatos, (...) a lo que se requería. (...) “decían que zapatero y zapatero. Porque convenía, “los intereses económicos te llevan a todo”.

En una frase que denota la disputa política con el anterior gobierno municipal y el entonces gobierno estatal, ambos emanados del Partido Acción Nacional, se expresa de la siguiente manera: “Aquí tienes que ser panista, tienes que irle al León (en referencia al equipo de fútbol del mismo nombre) y tienes que ser zapatero”.

En otro momento de la entrevista la expresidenta se vuelve a referir a la disputa política y afirma que “el PAN buscaba, a toda costa recuperarse” y más adelante en el contexto de una campaña en su contra recuerda el texto colocado en un espectacular “las barbies son para jugar, tu seguridad no”¹⁹.

En referencia a los proyectos políticos en disputa, argumenta su posición de “hacer algo integral”, contrario a los intereses del grupo político rival que buscaban que hiciera “más puentes”, “acabar todo el Morelos”, en referencia a la vía rápida bicentenario. Posteriormente expone su estrategia para desmarcarse de que los grupos de interés a los que ha hecho referencia, a través la gestión de recursos federales, “yo no tuve recursos municipales para, pavimentaciones”, “los recursos más fuertes fueron federales, allí licitaron. Timoteo Lozano es recurso federal. El puente, el Benito Juárez es recurso federal. (...) aquí ni me llega a mí el recurso, el recurso va licitado por ellos, y va asignado por ellos”, en referencia al Gobierno Federal.

b. Participación de actores.

¹⁹ Cfr. <https://www.proceso.com.mx/312303/comparan-con-barbie-a-candidata-del-pri-pvem-en-leon-y-se-arma-protesta> y <https://www.jornada.com.mx/2012/06/27/estados/042n2est>

En los párrafos anteriores se puede percibir una participación acotada tanto de los habitantes de los territorios segregados como de los actores sociales, situación muy distinta cuando los programas y proyectos tienen que ver con los actores económicos, en los párrafos siguientes se muestran algunos detalles de la instalación del parque industrial en la zona, que asocia diversos elementos de análisis con la formulación de la política, en este caso con la generación de empleo, las relaciones intergubernamentales, los sistemas de creencias y las disputas por los territorios, en donde se pueden apreciar las respuestas de los funcionarios municipales a los intereses de los actores económicos.

Las autoridades municipales de esta administración, además de los dos principales proyectos emblema, las escuelas de vanguardia y las plazas de la ciudadanía, ya mencionados, impulsaron un parque industrial, promocionado para la zona de Las Joyas, pero ubicado específicamente en el territorio de Jacinto López; el parque industrial, “vendido” a la población como proyecto de generación de empleos, muestra con claridad las características de la formulación de la política social, en este caso relacionados con la realización de obras de infraestructura, la movilidad y la creación de empleos.

Al respecto, en el tercer informe de gobierno, las autoridades municipales señalan:

“Iniciamos la construcción del bulevar Las Joyas; esta nueva vialidad se extiende a lo largo de 3.75 kilómetros en el tramo comprendido entre el bulevar Calcopirita y la autopista León-Aguascalientes. Incluye la construcción de un entronque con dicha vía interestatal. Para hacer posible esta obra contratamos tres estudios ambientales: el Estudio Técnico Justificativo ante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), el plan de manejo ambiental y autorización en materia de impacto ambiental del bulevar Las Joyas por un total de 119 mil 416 pesos. La inversión total en las 4 etapas que están en proceso de ejecución y del entronque que ya está concluido es de 226 millones 825 mil 874 pesos procedentes de la federación, gestionados por el Municipio. Esta obra tendrá un impacto positivo en la zona beneficiando a los habitantes y automovilistas. El bulevar Las Joyas mejorará la conectividad en la zona norponiente del municipio, será una alternativa de salida del norponiente hacia la carretera León-Silao, conectará al polígono de Las Joyas y Jacinto López con la zona sur y norte de la ciudad, y con ciudades como San Francisco del Rincón, Aguascalientes y Guadalajara”. (Tercer Informe de Gobierno, 2015, p. 25).

Llama la atención, que siendo evidente que la obra era para el funcionamiento del parque industrial, el párrafo termine así:

“Además de que facilitará el acceso al Parque Industrial Colinas de León.”, (Tercer Informe de Gobierno, 2015, p. 25).

Sobre la participación de actores económicos, una nota de prensa²⁰ da cuenta de la negociación que tuvieron las autoridades con un empresario para la construcción del parque industrial además de la negociación al interior del cabildo para aprobarlo, sin discusión y por unanimidad:

“La construcción de 3 kilómetros de bulevar y un puente vehicular, la instalación de un acueducto e infraestructura para llevar servicios básicos a la zona, son algunos de los compromisos contraídos por el Ayuntamiento con el particular que construirá el Parque Industrial “Las Colinas de León.”

En los detalles de la nota se expresan los mecanismos de negociación entre la presidenta municipal y los integrantes del cabildo para aprobar los acuerdos a los que se llegaron con el empresario, como se puede apreciar a continuación:

“El pasado 16 de enero, el Ayuntamiento de León aprobó por unanimidad la firma de un convenio de colaboración administrativa con “Inmobiliaria y Constructora Floper, S.A. de C.V.”, a través de Óscar Flores Pérez, e “Innova Dintel Guanajuato, S.A. de C.V.”; para el desarrollo del parque industrial que estará ubicado en la colonia Jacinto López.

El aval del pleno se dio sin que la propuesta fuera revisada en comisiones, ya que la alcaldesa, Bárbara Botello Santibáñez, solicitó la dispensa de dicho procedimiento.

Dos horas antes de iniciar la sesión, Botello se reunió con regidores y síndicos para asegurar que fuera avalado por todo el cabildo. Tras unos ajustes técnicos hechos a la propuesta original de la Presidenta Municipal, la priista logró el apoyo de los panistas y verde ecologistas y el acuerdo pasó por unanimidad.”

En la nota, se detallan, además, algunas de las características de la negociación para la instalación del parque:

²⁰ Zona Franca, (2014). Costearán leoneses vialidades, puentes, agua y luz para parque industrial de Oscar Flores, Zona Franca, León, Guanajuato, 30 enero 2014. en: <http://zonafranca.mx/bulevar-acueducto-y-puente-sobre-autopista-compromisos-del-municipio-para-habilitar-parque-industrial-en-las-joyas/>. Recuperado el día 21 abril 2018.

“Según consta en el convenio, al cual Zona Franca tuvo acceso, el Municipio se comprometió con Óscar Flores a construir 3.1 kilómetros del bulevar Las Joyas, como vialidad principal que dará acceso al parque industrial que contará con 250 hectáreas.

Además, tendrá que realizar la inversión para la construcción de un puente que cruce la autopista de cuota León – Aguascalientes, el deberá quedar concluido en un plazo de 15 meses a partir de la aprobación de la licencia de urbanización, autorización de traza y permiso de venta.

Otro punto pactado fue la gestión, pago de afectaciones y contratación de la construcción del alumbrado público en todas las secciones de vialidades que se construyan; un acueducto y la construcción de un colector que reciba la descarga de drenaje pluvial y del drenaje sanitario, así como la instalación de una línea subterránea para suministrar gas natural.

Respecto a los derechos de paso, el documento señala:

El Municipio negociará y obtendrá de los dueños de los respectivos predios sirvientes afectados, los derechos de servidumbre de paso o de cruzamiento en vías generales de comunicación que la ejecución de las Obras requieran, siendo por cuenta del Municipio, el costo de las gestiones, el levantamiento de planos, el importe de las indemnizaciones y el pago de los derechos que en su caso requieran cubrirse”. (Comillas en el original).

Sobre las características de la negociación, se expresa una activista y periodista en otra nota de prensa²¹:

El proyecto de este parque industrial se ha asociado a la zona de Las Joyas para validar socialmente la conveniencia de inyectar recursos (en metálico, a través de obras públicas y en plusvalor a los terrenos) y facilidades en trámites a este negocio particular; además, se le exentó el proceso de discusión en Comisiones del Ayuntamiento y le dieron una aprobación exprés en el pleno, el pasado 16 de enero.

Más adelante cuestiona si la instalación del parque beneficiará realmente a los habitantes del polígono de Las Joyas, y hace referencia a la que era la única entrada al territorio en ese periodo de gobierno, el boulevard Aristóteles.

²¹ Mata, S. (2014). Rehenes de los inversionistas. Milenio, León, Guanajuato, 17 febrero 2014, en: http://www.milenio.com/firmas/sara_noemi_mata/Rehenes-inversionistas_18_247355327.html. Recuperado el día 21 abril 2018.

Por las descripciones que ofrece el Convenio y las avenidas que están previstas por el IMPLAN, el parque industrial estará más cerca de la colonia Jacinto López que de Las Joyas y aunque los habitantes de ambas están igualmente necesitados de opciones laborales, parece claro que las nuevas avenidas que se habrán de construir para darle viabilidad a Las Colinas, poco harán para mejorar la vialidad interna de las más de cincuenta colonias del polígono Las Joyas; vaya, ni siquiera el tramo del bulevar Las Joyas, aunque en su trazo conecta con el bulevar San Juan Bosco, la parte a construir según el convenio con Las Colinas es hacia la autopista a Aguascalientes por lo que no constituye un acceso alterno al Aristóteles.

En el acta de cabildo respectiva, se pueden apreciar algunos de los detalles de la aprobación:

“(…) En otro asunto, la Presidenta manifiesta que presenta a la consideración del Honorable Cuerpo Edilicio, la propuesta de urgente o de obvia resolución para suscribir un Convenio de Colaboración Administrativa con el objeto de impulsar el desarrollo del proyecto Parque Industrial “Las Colinas de León” ubicado en la zona poniente de esta ciudad. (Acta de Cabildo, 16 de enero de 2014, p. 10)”.

Más adelante en el mismo documento se explicita tanto el compromiso que adquiere el municipio en términos presupuestales como el tratamiento del punto como “de urgente y de obvia resolución” y su aprobación por unanimidad, a petición de la presidenta municipal:

“El cumplimiento de las obligaciones a cargo de este Municipio que deriven de la celebración del convenio aprobado en el punto de acuerdo anterior, quedarán sujetas a la suficiencia presupuestal disponible en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal que corresponda, asimismo a las autorizaciones que este mismo cuerpo edilicio deba emitir en materia de afectaciones, contrataciones y demás actos jurídicos competencia de este órgano de gobierno. TERCERO.- Se instruye a la Dirección General de Economía para que realice las gestiones y acciones necesarias para dar cumplimiento al convenio de colaboración aprobado. A continuación, la Presidenta somete a la consideración del Honorable Ayuntamiento si califica como de urgente o de obvia resolución la propuesta anterior, la cual es calificada en ese sentido por unanimidad mediante votación nominal. En ese tenor, la Presidenta somete a la consideración del Honorable Ayuntamiento, la propuesta para suscribir un Convenio de Colaboración Administrativa con el objeto de impulsar el desarrollo del proyecto Parque Industrial “Las Colinas de León” ubicado en la zona poniente de esta ciudad, misma que queda aprobada por unanimidad. (Acta de Cabildo, 16 de enero de 2014, p. 10)”.

Por último, el acta da cuenta también de los puntos de vista de otros integrantes del cabildo que manifiestan su adhesión al acuerdo alcanzado:

“Acto seguido, en uso de la voz la Regidora Beatriz Manrique Guevara felicita a la Presidenta Municipal y al Director General de Economía, Contador Público Juan Ignacio Noriega Padilla, por su constancia y apoyo para llevar a cabo las gestiones que tendrán solidez y certeza a partir de las acciones que se lleven a cabo, así como por no haberse rendido en esta gestión tan importante. (Acta de Cabildo, 16 de enero de 2014, p. 11)”.

Lo anterior tiene que ver con una idea recurrente en las autoridades municipales sobre la importancia de comprometer recursos públicos para asegurar la atracción de inversiones, y con el comportamiento de los funcionarios para “lograr” que la atracción llegue al municipio; la expresión “no haberse rendido en esta gestión tan importante” cobra sentido cuando la información al respecto da cuenta de las negociaciones para mejorar las ofertas que otros municipios en entidades federativas vecinas, hicieron para por atraer el mismo proyecto de inversión.

Adicionalmente, en el trabajo de campo se obtiene información sobre las reservas territoriales que el grupo inversor tiene en la zona anexa al parque industrial en las que tienen pensado construir vivienda media, para empleados del mismo parque, lo que, en sí, se suma al plus valor, generado por la construcción de las vialidades construidas con recursos públicos, tal y como lo expresan a continuación:

“De hecho el grupo que construyó el parque industrial o que tenían los terrenos mantienen terrenos alrededor y ya están planteándose un desarrollo de viviendas, como de carácter medio como para funcionarios de mediano nivel del parque, pero en una zona muy bonita que se quedaron ahí cerquita como siempre sucede...se urbaniza se mete una avenida a cargo del parque industrial y pues los terrenos de alrededor suben y son de ellos ¿no?”, (Extracto entrevista AS).

Y más adelante:

“Lo más probable es que lo que vaya a fomentar es la urbanización alrededor de ese parque, ahorita se ha facilitado el transporte y hay gente de Las Joyas, que (lo) está aprovechando, pero claramente lo que va a provocar es una urbanización alrededor de ese parque cerca de la autopista”, (Extracto entrevista AS).

Lo anterior da cuenta de una política pública promocionada para el beneficio de la población que habita los territorios segregados pero que en realidad está pensada, negociada y operada en beneficio de los actores económicos.

El peso diferencial entre los habitantes, los actores sociales y los actores económicos se puede apreciar también en las dificultades que tuvieron los pobladores para solicitar empleo, al respecto los actores sociales narran que las entrevistas de trabajo para emplearse en las empresas que se instalarían en el parque industrial, eran en el centro de la ciudad e incluso en el puerto interior, ubicado en los límites con el municipio de Silao, lo que representó para los interesados, enormes dificultades derivadas de los problemas de movilidad existentes en la zona de Las Joyas.

c. Relaciones intergubernamentales.

Con respecto a las relaciones intergubernamentales, en la administración 2012-2018, se dieron una serie de negociaciones entre los distintos órdenes de gobierno para desarrollar diversos proyectos relacionados con la política social, entre ellos estuvo la instalación de la escuela de “vanguardia” en el territorio de Las Joyas, si bien los actores políticos entrevistados hacen énfasis en que los recursos para su construcción fueron exclusivamente municipales, existió una negociación para que las autoridades estatales dieran los permisos necesarios para la demolición de las instalaciones anteriores y la construcción de las actuales, al respecto, así se expresaron:

“Para la construcción de las Escuelas (de) Vanguardia, era indispensable, (...), desde el punto de vista legal, material (e) institucional, contar con (...) el apoyo del Gobierno del Estado”, (Extracto entrevista AP).

Y más adelante:

“Fue un proceso largo, (...) (en) donde (...) finalmente se concluyó con una buena voluntad y un buen acuerdo con el Gobierno del Estado, no estuvo libre de momentos complicados, pero, finalmente hubo un buen acuerdo, (...) de voluntades y (...) gracias a este acuerdo que se terminó en convenios firmados (...) con el Gobierno del Estado y el municipio de León”, (Extracto entrevista AP).

Y concluyen:

“Se abrió el espacio que nos lo permitió y finalmente la Secretaría de Educación validó el proyecto y emitió un dictamen donde (...) avalaba que la antigua escuela

había llegado a su fin de su vida útil y debería ser demolida”, (Extracto entrevista AP).

Si bien los informantes del sector gubernamental insistieron en varias ocasiones que los recursos para la escuela de vanguardia eran exclusivamente municipales, en los materiales del trabajo de campo expresan, lo que también tiene que ver con sus sistemas de creencias:

“(…) invertimos recursos, exclusivamente municipales, y quiero decirlo que dado que iba a ser una política que estuviera al alcance de las facultades del presupuesto municipal son recursos exclusivamente municipales.”, (Extracto de entrevista, AP).

Sin embargo, en el segundo informe de gobierno, se consigna:

“Con una inversión de 20 millones 017 mil 571 pesos de los cuales 10 millones son recurso de la federación y 10 millones 017 mil 571 pesos de origen Municipal, iniciamos las obras de la Escuela Vanguardia Soledad de La Joya que tiene un avance del 43 por ciento. La obra beneficiará a 1 mil 555 estudiantes. Ejercimos 5 millones 783 mil 196 pesos en la primera etapa para la cimentación, construcción de firmes, pisos y la edificación del primer nivel del módulo de aulas. (Presidencia Municipal de León, 2014, p. 37).

Y en el tercer informe de gobierno, en un párrafo que también da cuenta de sus sistemas de creencias:

“Para mejorar el contexto social de la zona de Las Joyas terminamos la construcción de la Primera Escuela Vanguardia Las Joyas que beneficia a 1 mil 443 estudiantes del turno matutino y vespertino, recomponiendo así el tejido social y convirtiéndose en referente a nivel nacional. Con aportación federal del Ramo 33 y municipal se invirtieron 44 millones 942 mil 214 pesos, posicionando a León con la mejor escuela pública del país en materia de infraestructura y equipamiento.”, (Presidencia Municipal de León, 2018, p. 33).

Siguiendo con las relaciones intergubernamentales, en una declaración del entonces gobernador del Estado²² con respecto de las acciones a desarrollar en Las joyas, que también tiene que ver con la disputa por los territorios y con sus sistemas de creencias, se puede leer:

²² Gobierno del Estado de Guanajuato (2013). En: <https://noticias.guanajuato.gob.mx/2013/06/arranca-el-gobernador-miguel-marquez-el-programa-impulso-a-una-mejor-calidad-de-vida-con-el-objetivo-de-llevar-obras-a-los-que-menos-tienen/>. Recuperado el día 29 de abril de 2019.

“El Impulso es la máxima fuerza del Estado a la gente que más lo necesita. Las Joyas no debe ser ya un discurso, debe convertirse en realidad, debe traducirse en hechos, debe ser un referente. Por eso, reconozco el gran esfuerzo que se realiza, pero debemos redoblarlo y convertirlo en un área de oportunidad para transformarlo y así en cada una de las regiones más necesitadas de la entidad”.

Y a continuación:

“Acompañado de la presidenta municipal, Bárbara Botello Santibáñez y secretarios de Estado, el Mandatario informó que a través de un diagnóstico se detectaron las necesidades más importantes de esta zona que integra 4 localidades urbanas, 59 áreas geoestadísticas, mil 56 manzanas urbanas y localidades rurales con 3 mil 177 habitantes de varios ejidos.”

Con respecto del proyecto de infraestructura, relacionado con el parque industrial, en el segundo informe de gobierno reportaron:

“Actualmente estamos en proceso de licitación para construir el bulevar Las Joyas en el tramo del bulevar Calcopirita a la intersección con la autopista León-Aguascalientes, con inversión inicial de 34 millones 162 mil 791 pesos y en total se invertirán 220 millones de pesos con recursos federales. (Presidencia Municipal de León, 2014, p. 28)

Ahondando en el tema, los informantes del ámbito académico, dan cuenta de la capacidad negociadora de la alcaldesa con el gobierno federal, en este caso con la misma filiación política:

“Desde lo que pude percibir al momento de estar trabajando con (el) municipio y (el) Gobierno del Estado, es la fluidez de un recurso. Me parece que Bárbara Botello es extraordinaria negociadora, y (...) las cosas que prometía era fácil cumplir porque rápidamente estaba instalada en la federación buscando los recursos y los recursos fluían con mucha facilidad. (...) su mismo equipo (...) lo comentaba (...) lo extraordinaria negociadora que era (...) y (...) la gran ventaja de estar alineado municipio-federación.”, (Extracto entrevista AA).

Resultado de lo anterior, en el segundo informe de gobierno afirman que concluyeron:

“La colocación de 878 pisos firmes y 851 techos rígidos en viviendas ubicadas en zonas vulnerables. En concurrencia con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), invertimos en estas acciones 11 millones 725 mil 127 pesos, de los cuales 9 millones

107 mil 345 pesos fueron aportados por la federación y 2 millones 617 mil 782 pesos por el Municipio.”, (Presidencia Municipal de León, 2014, p. 30).

Y más adelante, obtener recursos federales por:

“19 millones 794 mil 037 pesos dentro del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias para realizar 805 acciones que consisten en la colocación de pisos, muros, construcción de cuartos adicionales en viviendas e instalación de sanitarios con descargas. De los cuales la federación aporta 15 millones 835 mil 230 pesos y el Municipio 3 millones 958 mil 807 pesos.”, (Presidencia Municipal de León, 2014, p. 30).

Y también estatales:

“Beneficiamos a 2 mil 356 personas con la colocación de techos dignos en 364 hogares de 37 colonias con una inversión de 3 millones 999 mil 922 pesos, de los cuales 2 millones de pesos fueron aportados por la Sedeshu y 1 millón 999 mil 922 pesos por el Municipio.”, (Presidencia Municipal de León, 2014, p. 30)

De igual manera en el tercer informe de gobierno consignan:

“Continuamos con la construcción del bulevar Balcones de La Joya. En el periodo que se informa se ejecutó el tramo comprendido entre bulevar Aristóteles y calle Caolinita. En esta obra invertimos 38 millones 648 mil 946 pesos procedentes en su mayoría de la federación, con una aportación municipal.”, (Presidencia Municipal de León, 2015, p. 25).

Con respecto de la disputa por los territorios, en este periodo, caracterizado por tener una filiación política distinta entre el gobierno estatal y el municipal, los testimonios de actores sociales permiten perfilar que los criterios de actuación en el mismo territorio prevalecieron sobre los criterios de cobertura y equidad que deberían ser propios de la política social, al respecto así se expresaron:

“Fue una disputa que en cierto sentido le trajo beneficios a la zona en ese mismo periodo el gobierno del estado entonces por ejemplo hace el centro IMPULSO en Balcones en la Joya, hace un nuevo centro IMPULSO que se construye en un lugar que donde el estado tenía terrenos, no porque ahí fuera de lugar donde debía que estar porque Balcones dentro del territorio de la Joyas, Balcones es un sitio que ha estado digamos sobre sobre atendido”, (Extracto entrevista AS).

Y continúan:

¿Por qué en Balcones?, porque (ahí) tenía terrenos el gobierno del estado, entonces también esa disputa se ve ahí en el sentido que no hay un diagnóstico de decir dónde necesitamos hacer un Centro IMPLUSO, en función de las necesidades, claramente Rizos de la Joya, es una zona donde no hay nada de eso, no hay clínicas de salud, no hay deportivas, no hay absolutamente nada, y ahí en Rizos, (...) no, porque implicaba más problemas, comprar cosas y el gobierno del estado quería hacer cosas inmediatamente, entonces si es claramente una zona en disputa”, (Extracto entrevista AS).

Cierran expresando, desde sus sistemas de creencias, como desde la función pública puede haber una apropiación del territorio, que además es valorada de forma negativa por la población:

“Ella siente que las Joyas son suyas”, (Extracto entrevista AS).

Con un impacto, además, en el juego político relacionado con el proceso electoral:

“La realidad es que la percepción de ella en la Joyas (es negativa) (...) además de esas construcciones que hizo solamente en la Soledad no cambió nada más en las Joyas. (...) no modifiqué nada la movilidad, no mejoré el transporte público, no mejoré el asunto de la limpieza, como que todo lo demás no se modificó, se centró en un pedacito de su territorio, yo creo que eso a la larga tuvo que ver en la siguiente elección, me parece que si hubo un voto de castigo.”, (Extracto entrevista AS).

La disputa por los territorios entre el gobierno municipal y el gobierno estatal no impide que las autoridades confluyan en actos protocolarios, en donde los intereses de los actores económicos son vistos como prioridad por ambos niveles de gobierno, ejemplo de lo anterior lo podemos verificar en una nota de prensa²³ con respecto de la colocación de la primera piedra del parque industrial, en donde consignan:

“Al presidir la colocación de la primera piedra del Parque Industrial Colinas de León con la alcaldesa, Bárbara Botello Santibáñez; el secretario de Desarrollo Económico Sustentable, Héctor López Santillana; el coordinador de la Delegación de la Secretaría de Economía, Jorge Cantú Valderrama y el presidente del Consejo de LINTEL, Alberto Betancourt Anthony, el gobernador de Guanajuato, Miguel Márquez, reiteró

²³ Visión Industrial (2014). En: <http://www.visionindustrial.com.mx/industria/noticias/primera-piedra-del-parque-industrial-colinas-de-leon>. Recuperado el día 29 de abril de 2019.

el respaldo de la Administración Estatal al desarrollo económico y la generación de empleos en León;.

En la misma nota, el entonces gobernador del Estado, perfila su sistema de creencias al expresar lo siguiente:

“Esto nos compromete a trabajar por lo que más piden los leoneses y guanajuatenses, que son más empleos mejor remunerados y calidad de vida. Es la oportunidad histórica de León de sumarse al impulso que tiene Guanajuato, el Estado campeón del crecimiento económico a nivel nacional”.

Sus sistemas de creencias se siguen perfilando en las siguientes declaraciones:

“La entidad puntualizó, cuenta con una excelente ubicación logística, carreteras, vías férreas, clima laboral, y una educación de calidad con pertinencia que hace la diferencia en la clave del éxito de las inversiones.

Una de las principales ofertas de promoción del Parque Industrial Colinas de León, es la pertinencia educativa con la cercanía del CECyT 17 del Instituto Politécnico Nacional en Las Joyas en donde se aplican más 400 millones de pesos.

Ésta va a ser la mejor obra educativa en mi sexenio en León, en ese espacio se están preparando a los futuros profesionistas que van a trabajar en este parque industrial, porque están estudiando aeronáutica, robótica, mecatrónica y nanotecnología, que es lo que requiere este tipo de desarrollo.

Además, para consolidar los servicios de salud de Las Joyas, se tiene lista la obra del Hospital con 110 millones de pesos que iniciará construcción en el mes de octubre.”.

Llama la atención que, para las autoridades estatales, las obras de infraestructura promocionadas en los territorios segregados sirvan tanto para integrar los discursos dirigidos a la población vulnerable que los habita, como los dirigidos a los agentes económicos interesados en el parque industrial.

Siguiendo con la disputa por los territorios, en la información de campo, los funcionarios municipales se deslindan de las acciones que se desarrollaron para la instalación de la vocacional del IPN (Instituto Politécnico Nacional), en este caso en referencia a la construcción del acceso, sin embargo, en el segundo informe de gobierno, se afirma que se mejoraron las condiciones de vida:

“De los habitantes ubicados en la zona de influencia del proyecto, e indirectamente para quienes este acceso representa un incentivo para cambiar el trayecto en sus

viajes. Además, los habitantes se verán beneficiados con el incremento en la eficiencia y cobertura de servicios como agua potable, drenaje y alcantarillado. Este es un proyecto que impacta positivamente al mejorar las condiciones de comunicaciones de colonias y localidades cercanas al proyecto. Se concretó la construcción del bulevar Caliope en el tramo del bulevar Aristóteles al acceso al CECyT por un monto de 43 millones 375 mil 460 pesos y que beneficiará a 25 mil 764 habitantes.”, (Presidencia Municipal de León, 2014, p.37).

La disputa por los territorios se puede percibir también en las notas de prensa, en una de ellas²⁴, se responsabiliza a la alcaldesa del retraso en el inicio de clases, al consignar lo siguiente:

“En el estado de Guanajuato no hay marchas, plantones o huelgas de profesores que obliguen al cierre de escuelas. No, aquí son las autoridades. Por no concluir con la introducción de los servicios, el gobierno municipal de León, encabezado por Bárbara Botello Santibáñez, dejó ayer sin clases a 450 alumnos de nuevo ingreso al Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos 17 del Instituto Politécnico Nacional (IPN).”

De igual manera, tanto la disputa por los territorios como las relaciones intergubernamentales se pueden apreciar en este párrafo del tercer informe de gobierno sobre la construcción del hospital en Las Joyas:

“En el terreno que donó el Municipio de 84 mil 755 metros cuadrados, la Secretaría de Salud construye el Hospital Comunitario Las Joyas que constará de 20 camas de hospitalización, laboratorio para toma de muestra sanguínea, sala de rayos X y jefatura de servicio, 8 consultorios para pediatría, gineco-obstetricia, medicina general, odontología, psicología, nutrición, archivo clínico, aula de usos múltiples, sanitarios. Tendrá también sala de expulsión, recuperación y labor de parto, así como una ambulancia para trasladar a los pacientes. Esta obra beneficiará a 70 mil personas de la zona. (Presidencia Municipal de León, 2015, p.41)

d. Sistemas de creencias.

Si bien, en los apartados anteriores, se han expuesto varios ejemplos en donde confluyen expresiones que se pueden asociar a las relaciones intergubernamentales, a las disputas por los territorios y a los sistemas de creencias de los distintos actores que participan en la

²⁴ Galo, A. (2014). En: <http://www.somosmass99.com.mx/y-barbara-los-dejo-sin-clases/>. Recuperado el día 29 de abril de 2019.

formulación de la política social, en los siguientes párrafos exponemos otros ejemplos que dan cuenta de sus sistemas de creencias.

Con respecto del imaginario que guarda la administración de su propia gestión, en el tercer informe de gobierno se puede leer:

“Esta Administración municipal pasará a la historia por un sello distintivo muy especial: el proyecto social, que nos llevó a andar caminos nunca antes recorridos en materia de inversión y política para que nadie quede fuera de las oportunidades de desarrollo.”, (Presidencia Municipal de León, 2018, p. 7).

O como lo como lo consigna una nota de prensa²⁵, sobre el contenido del libro blanco, de fin de gestión:

“Pasamos a la historia por la pasión, el empeño que pusimos a nuestra tarea, como no se había visto. Pasamos a la historia por atrevernos a reorientar el gasto público a los polígonos de pobreza con obras de calidad y alto impacto. Pasamos a la historia porque fuimos un Gobierno de resultados.”

En la misma nota se puede percibir también como lo expresado en el libro blanco está relacionado con sus sistemas de creencias, pero también con la disputa por los territorios y con las relaciones intergubernamentales:

“León recibe de este Gobierno cuatro legados en concreto. Uno de ellos es en obra social, especialmente con las Escuelas Vanguardia y Plazas de la Ciudadanía, otro es en obra pública para toda la población, con más obras que nunca y una inversión histórica que rebasa los 10 mil millones de pesos. El tercero es en materia económica con los parques industriales (...).”

²⁵ Es lo Cotidiano, 2015. En: <http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/presenta-libro-blanco-administracion-municipal-leon-2012-2015/20151003170117023511.html>. Recuperado el día 29 de abril de 2019.

B. Administración 2015-2018.

a. Condiciones bajo las cuales formularon la política social.

Los testimonios del trabajo de campo dan cuenta de la concepción que esta administración tenía de su política social, por ejemplo:

“Cuando Héctor piensa en su política social él está pensando más en obras públicas, es decir, Héctor está pensando en las colonias y lo que está pensando es en infraestructura social, en pavimentar calles, en meter servicios (...), entonces pareciera ser que su operador de política social es el director de obras públicas, mientras que (el de) desarrollo social se dedica como al asunto (...) de la atención...a regalar estufas y calentadores solares”, (Extracto entrevista AS).

Y más adelante, en referencia al alcalde:

“Mi política social es con (...) obra pública. Esa es como su idea (...). o con la gestión con movilidad. Por ejemplo, nosotros curiosamente (...) hemos tenido reuniones en las que el secretario de gobierno sentaba al director de obras públicas, al de movilidad y al de medio ambiente...” (Extracto entrevista AS).

En alusión a la ausencia del responsable de desarrollo social en dichas reuniones:

“Entonces pareciera ser que su operador de política social es el director de obras públicas, mientras que desarrollo social se dedica (...) al asunto (...) de la atención (...) a regalar estufas y calentadores solares”, (Extracto entrevista AS).

Al igual que en los testimonios obtenidos en el trabajo de campo, en la revisión de la información documental, correspondiente al primer informe de gobierno, se puede apreciar la identificación que hacen los propios funcionarios de esta administración con respecto de su política social:

“Hoy 10 mil 882 beneficiados que viven dentro de los polígonos de desarrollo perciben resultados a su esfuerzo por vivir mejor, gracias a la pavimentación de sus calles.”, (Presidencia Municipal de León, 2016, p. 65).

O, por lo expresado en el siguiente párrafo de la misma fuente:

“Trabajamos de manera permanente para que cada vez más leoneses cuenten con los elementos mínimos de progreso y superación. Beneficiamos a 560 personas del polígono de Medina con 140 acciones de techo digno para sus viviendas, con una inversión de 1 millón 525 mil pesos. Actualmente estamos construyendo 600 cuartos

adicionales en beneficio de 2 mil 404 personas en situación de hacinamiento dentro de los polígonos de Medina, Diez de Mayo y San Francisco, con una inversión de 33 millones 152 mil pesos. Favorecimos el uso de tecnologías limpias con 1 mil 221 calentadores solares en los polígonos de Piletas, Medina, Diez de Mayo y San Francisco, que beneficiaron a 5 mil 379 personas mediante una inversión de 10 millones 500 mil pesos. Entregamos 557 estufas de gas que mejoraron la calidad en la vivienda de 2 mil 785 personas, quienes no contaban con equipamiento básico de vivienda o bien estaban deteriorados y se convirtieron en un riesgo dentro del hogar. Para ello invertimos 1 millón 131 mil pesos. En resumen, realizamos 740 acciones de infraestructura en vivienda (cuartos y techos) con una inversión de 34 millones 677 mil 059 pesos y 1 mil 678 acciones de equipamiento del hogar (estufas y calentadores solares) con una inversión de 11 millones 631 pesos. Todo lo anterior se realiza con apoyo de Gobierno del Estado, la federación y empresarios locales.”, (Presidencia Municipal de León, 2016, p. 71).

b. Participación de actores.

La administración consigna en su programa de gobierno haber consultados diversas fuentes para su elaboración, entre las que incluye a actores no gubernamentales, como se puede apreciar a continuación:

“La elaboración de este Programa de Gobierno fue coordinada por el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública municipal y el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM). Se consideraron diversas fuentes e insumos de información entre los que destaca:

- El Plan Municipal de Desarrollo, visión 2040
- La cartera de programas y proyectos de inversión 2105 - 2018, propuestas que derivan de estudios realizados por IMPLAN avalados por su Consejo Directivo
- La consulta ciudadana del proceso del COPLADEM
- Las propuestas recabadas por el Ayuntamiento electo durante el periodo de campaña
- Las propuestas realizadas por los organismos de la sociedad civil, que fueron viabilizadas e integradas
- Los programas y acciones que proponen las dependencias y entidades de la Administración pública municipal”, (Presidencia municipal de León, 2015)

Con respecto de lo declarado anteriormente, los testimonios recabados en el trabajo de campo, con los aceros sociales, muestran que las autoridades municipales de la administración 2015-2018 fueron más permeables que en la administración 2012-2015, tanto a la participación de otros actores como a las necesidades expresadas por la población, como se puede apreciar en uno de los testimonios del trabajo de campo:

“Héctor que ganó se comprometió a darle seguimiento, una vez electo inmediatamente nos convocó e hicimos un recorrido con su equipo que estaba conformando ya, hicimos un recorrido por Las Joyas, como señalando esto que decíamos de las vialidades acá está, esto que decíamos de los parques, esto que decíamos aquí...aquí está, entonces lo hicimos y (...) nos dijo bueno vamos a darle”, (Extracto entrevista AS).

Los testimonios expresan que se atendieron los temas de movilidad, gestionando ante los permisionarios de transporte una nueva ruta hacia la zona, la construcción de varias vías de comunicación que ampliaron las posibilidades de acceso, que antes de la intervención se reducía a una. Se brindó atención también, a varios puntos que interrumpían la circulación en obras ya existentes como puentes vehiculares para cruzar arroyos e incluso la posibilidad de uso de una vía de comunicación antes inaccesible para la población para conectar el parque industrial.

En otros extractos se expresan de la siguiente manera:

“La gente dice que cosas han mejorado, que cosas no han mejorado, etc., y es claro que el tema de la movilidad se mejoró muchísimo (...), es decir, inmediatamente amplió la Aristóteles, una avenida que hace 12 años habían dejado incompleta, (...) se abrió una nueva vía de salida a San Juan Bosco, aunque sea de terracería pero ya permite sacar otra línea de camiones por ahí, (...), se hizo una salida provisional para que la gente de Las Joyas pudiera salir por las Hilamas y también salir al parque industrial, (...) se aumentaron no sé si 4 o 3 nuevas rutas de transportes (...) yo lo que rescato es como la capacidad de escuchar no sé si es una virtud de ellos o es más nuestra capacidad ya para formular nuestras cosas de manera más ordenada.”, (Extracto entrevista AS).

Para ahondar en lo anterior, recuperamos el trabajo de sistematización de necesidades sociales de la zona de Las joyas²⁶ que elaboró un conjunto de organizaciones sociales

²⁶ AUGE, A.C. (2015). Agenda social de necesidades en Las Joyas, disponible en: <https://augeac.org/transparencia.html>, recuperado el día 29 de abril de 2019.

agrupadas en la denominada Red la Olla²⁷; en donde consignan algunos detalles del problema identificado con la movilidad de la siguiente manera:

“Uno de los hallazgos no esperados en este ejercicio de diagnóstico comunitario, fue la prioridad que se dio a los problemas de movilidad. Pero si se ve bien, el tema de la movilidad – abrir nuevos accesos a Las Joyas, ampliar el bulevar Aristóteles, mejorar el transporte público – atraviesa prácticamente todos los problemas cotidianos: salud, educación, trabajo. Muchos de los habitantes de Las Joyas emplean más de dos horas para salir de su polígono a algún empleo en la ciudad; las patrullas o ambulancias tardan mucho tiempo en acudir a un llamado por la saturación del bulevar Aristóteles o el mal estado de las calles. El acceso a otras oportunidades educativas, de salud o de esparcimiento que son deficitarias en Las Joyas, pero que pudieran tener satisfacción en el resto de la ciudad, se vuelven inalcanzables para muchos por el costo en tiempo y dinero para el transporte. A esto hay que añadir la inseguridad y los accidentes en avenidas y calles sin banquetas y casi sin señalética o semaforización, que son constantemente padecidos por los pobladores.

En la misma nota, al relatar las condiciones en las que se encontraban las vialidades principales en ese momento²⁸ dan cuenta de negociaciones diferenciadas para atender los

²⁷ El colectivo de organizaciones realizó un diagnóstico similar en la administración 2012-2015, citado anteriormente, disponible en: <https://augeac.org/transparencia.html>, recuperado el día 29 de abril de 2019.

²⁸ “El bulevar Aristóteles es una anomalía de la planeación y gestión urbana que refleja la marginalidad en la que se ha mantenido a este sector de la ciudad de León a lo largo de varias administraciones municipales y estatales. Se trata de la avenida principal de todo el polígono, único acceso hasta ahora y distribuidor de la movilidad cotidiana de más de 50 colonias; conecta de oriente a poniente en una longitud total de 7.6 Km. aproximadamente. Aunque está planeado para tener tres carriles por sentido, ciclo vía al centro y banquetas en sus extremos, sólo 2.94 Km. – los que van desde la carretera a Lagos hasta el entronque con bulevar Paseos de la Joya – tienen un carril por sentido que llevan al centro una ciclopista. En seguida, Aristóteles se transforma, por unos 700 metros, en una calle ordinaria, pues la planeación resolvió ahí un “par vial” que en teoría se reconvierte en bulevar por otros 4 Km. aproximadamente hasta el límite del polígono. De este último tramo, 1.5 Km. son los que en realidad ya tienen uso urbano en sus costados aunque carecen totalmente de pavimentación. En ningún punto de la ciudad una vialidad primaria se ha dejado que funcione con solo un carril de ida y uno de vuelta por tanto tiempo, mientras se siguen autorizando nuevos fraccionamientos de cientos de viviendas cuyo acceso único es ésta saturada avenida. El crecimiento en la última década por la creación de fraccionamientos nuevos ha superado con mucho la creación de accesos. El problema para completar el Aristóteles, en voz de las áreas técnicas y políticas del gobierno, ha sido el pago de afectaciones por predios de propiedad ejidal implicadas en la construcción de la vialidad y la posición presuntamente intransigente o abusiva de los integrantes del ejido, al poner precio a sus tierras. En una consulta con funcionarios de la Dirección de Afectaciones de la Secretaría de Obra Pública realizada para este documento, se nos informó que el fondo de la disputa legal es que los ejidatarios exigen que el Municipio les pague afectaciones por un terreno que en los planos del Registro Agrario se señalan como “brecha”, a lo que el Municipio rechaza legalmente que esté obligado a pagar pues no se trata de tierra marcada ni de uso común ni como parcela productiva, sino dotado como un camino o acceso. Además, la pretensión de los ejidatarios por los 40 mil metros implicados para

trámites legales según sea el interés de los actores, en este caso los sociales y los económicos, como se puede apreciar a continuación:

“Más allá de estos vericuetos legales, es claro que ni el Ayuntamiento pasado ni el actual han usado sus atribuciones y capacidad política para destrabar las afectaciones necesarias a esta vialidad, mientras que para otras como el bulevar Timoteo Lozano, el Vasco de Quiroga, el Parque industrial Colinas o el Distribuidor vial Benito Juárez sí se han obtenido los recursos para negociar con diversos propietarios, y cuando dichas negociaciones parecieron estancarse.

En un ejercicio similar, pero conducido por el Observatorio Ciudadano de León²⁹, se expone, en una presentación pública, un diagnóstico de necesidades expresadas por la población, tanto en la zona de Medina como en otras zonas aledañas, con la misma metodología utilizada por la red de organizaciones anteriormente citada, cuyos resultados muestran que la necesidad más sentida tiene que ver con la educación con una suma de lo urgente, lo importante y lo deseable de un 31%, seguida de la movilidad con una suma, en los mismos términos, de 30%. El documento da cuenta de frases como las siguientes, con respecto de la educación: “no hay infraestructura educativa suficiente”, “las escuelas no cuentan con los suficientes maestros” y “la calidad de la educación es muy baja”. Con respecto de la movilidad, expresa: “solo existe una entrada para el polígono”, “los accesos a la colonia no están pavimentados”, “falta de ciclovías, sistema de semaforización y topes”.

Los testimonios recogidos al respecto reafirman una mayor permeabilidad de las autoridades de la administración 2015-2018, como se puede apreciar de manera indirecta en la agenda social de necesidades de Las Joyas³⁰, 2018, realizada por el colectivo de organizaciones de la sociedad civil ya mencionado anteriormente, en donde señalan con respecto de las acciones de gobierno de 2015 a 2018 lo siguiente:

“Una de las sorpresas en la agenda 2015, fue que el problema de la movilidad fuera, con mucho, el más importante para los pobladores del polígono. Cuando se ve con

completar la vialidad supuestamente no se corresponde con el valor real de los terrenos en esa zona. Sin embargo, los funcionarios aludidos admiten que desde hace más de siete años – cuando se hicieron los proyectos ejecutivos para el bulevar – no se han vuelto a hacer avalúos de esos terrenos.”

²⁹ Observatorio Ciudadano de León, (2016). Pobreza en León, 2016. Asignatura pendiente en la Agenda de Políticas Públicas. En: <http://www.ocl.org.mx/wp-content/uploads/2016/07/Documento-Rector-Pobreza-en-Le%C3%B3n-Julio-2016.pdf>. Recuperado el día 04 de mayo de 2018.

³⁰ AUGE, A.C., (2018). Agenda social de necesidades. En: <https://augeac.org/transparencia.html>. Recuperado el día 29 de abril de 2019.

claridad, esto tenía mucha lógica, porque Las Joyas, hace tres años, era un territorio de cerca de cien mil habitantes con una sola salida, el Blvd. Aristóteles, que tenía un solo cuerpo en cada sentido. Eso afectaba la vida de todos, pues duplicaba o triplicaba los tiempos de traslado, a la escuela, al trabajo y a cualquier otro destino.

En la evaluación de la agenda, este tema es el que se mencionó más veces en nuestras asambleas. En particular, se reconoce la ampliación del Blvd. Aristóteles; el nuevo acceso por Constelaciones hacia el Mariano Escobedo y la salida por Blvd. Las Joyas hacia el San Juan Bosco. Aunque no se ha hecho formalmente, el paso provisional de Malaquita en Vista Esmeralda ha desahogado una gran cantidad de tráfico hacia San Juan Bosco por el norte. Esto permitió además aumentar las rutas de transporte, creando algunas más directas y que evitan la terminal San Juan Bosco. Todo esto disminuyó en forma importante el tráfico por el lugar, reduciendo con ello los tiempos de traslado y recuperándolo para la atención a la familia. Así mismo, se reconoce un avance importante en calles pavimentadas en algunas zonas, especialmente en la Soledad.”

Si bien, los actores sociales son conscientes de los avances en la interlocución con las autoridades municipales, identifican una conceptualización de la política social relacionada más con la construcción de obras de infraestructura, principalmente vialidades y espacios públicos, que con programas coordinados que busquen una atención integral a la población en pobreza.

Un actor, con la misma filiación política de Héctor López Santillana, al cuestionarlo sobre su administración, expresó:

“(…) quien decidió que Héctor (fuera) el presidente municipal fue el gobernador, fue (la) primera vez que no hubo una elección interna, fue designado (...) fue un nombramiento de facto (,) fue un nombramiento del gobernador, lógicamente con la anuencia del comité ejecutivo nacional.”. (Extracto de entrevista AP).

Continúa:

“Héctor es un administrador y es un administrador eficiente, y él no duplica recursos, (...) su estrategia no es duplicar recursos, entonces, si la federación está teniendo este problema y el estado está teniendo este problema, me sumo, (...) tampoco me peleo con eso”, (Extracto de entrevista AP).

Y se exploya:

“(Como) Héctor, es un administrador que no duplica recursos, donde había un programa federal o estatal, él no se metía, lo que hacía era que su gente lo atendiera, coadyuvara, se subiera al programa y (...) poder (...) aprovechar los programas.”, (Extracto de entrevista AP).

Al cuestionarlo sobre la idea que tenía ese gobierno municipal para atender el problema de la pobreza, expresó, en una idea previa sobre la falta de institutos que diseñen políticas sociales a nivel municipal, y en referencia al presidente municipal:

“no tienen institutos, (...) el problema de la pobreza rebasa (...) mi capacidad de atención, (...) yo no tengo los recursos suficientes, cómo voy a distraer recursos, (...) de donde los *agarro*, y cierra la idea, desde su sistema de creencias, “porque, además la política social es muy asistencialista (...) como los programas son asistencialistas y no generadores de desarrollo y crecimiento, tanto de las familias como de las personas, (...) ya no voy a tirar el dinero, que lo tiren otros”. (Extracto de entrevista AP).

Sobre las relaciones intergubernamentales en la administración de Héctor López Santillana, expreso:

“él es muy frío, entonces hace análisis de costo beneficio, (...) utiliza mucho los paretos, (...) como (...) buen empresario, como (...) secretario de desarrollo económico social (estatal) como director de desarrollo económico (municipal) (...) ve (el) costo y beneficio, y sí (...) ve que va a tener un beneficio lo atiende, y si no, no.”, (Extracto de entrevista AP).

c. Relaciones intergubernamentales.

Tanto los testimonios recabados en el trabajo de campo como la revisión documental permiten identificar el tipo de relaciones intergubernamentales que se establecieron en esta administración. De manera similar a la administración 2012-2015, la administración 2015-2018 optó por llevar a cabo una estrategia de focalización y le solicitó al Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) la actualización de la información de los territorios en donde decidió hacerlo y retoma las definiciones del gobierno estatal, establecidas en su programa "Impulso Social", en torno a los criterios de focalización y de levantamiento de información para la elaboración de los diagnósticos en las zonas de atención prioritaria, identificados de acuerdo a criterios socioeconómicos, de seguridad pública y por colindancia con proyectos de atracción de inversiones, con información cuantitativa y cualitativa, de uso restringido, en

donde se deslindan de los criterios establecidos por la federación a través de la anterior Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Para contextualizar lo anterior, podemos apreciar en la revisión de los documentos que explicitan el programa IMPULSO, (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017), como se justifica la elaboración de los diagnósticos afirmando que resulta imperativo que una estrategia o política social del Estado considere la pertinencia de generar la información que requiera para su funcionamiento (...) Solamente la elaboración de diagnósticos completos acerca de la situación actual de los guanajuatenses puede permitir una autentica focalización de esfuerzos de las distintas dependencias. (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017, p. 70). Con respecto de los criterios socioeconómicos, que denominan “criterios objetivos de marginalidad”, (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017, p. 102), consideran los niveles de marginación alto o muy alto en zonas urbanas y rurales, de acuerdo con los criterios de CONAPO, y con respecto de los criterios de seguridad, la identificación de las áreas con alta incidencia delictiva, con datos de la Secretaría de Seguridad Pública y la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. Apuntan también un criterio relacionado con “la incidencia del desarrollo en las comunidades aledañas al Puerto Interior, de forma que se logre incorporar exitosamente a la ciudadanía vecina al desarrollo económico”, Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017, p. 102), y un último, que considera “un acercamiento con los municipios, para que ellos expusieran necesidades actuales y reales que pudieran diferir de la información disponible pero que, conforme a su análisis, ayudaran a definir zonas de atención prioritaria”, (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017, p. 102).

Con respecto del deslinde estatal, en relación con las zonas de atención prioritaria determinadas por la federación, los informantes relacionados con este nivel de gobierno, expresan que el diagnóstico llevado a cabo a través del programa Impulso Social fue necesario por la información inexacta que proveían las zonas de atención prioritaria del gobierno estatal y afirmaba que algunas de las zonas de atención prioritaria coincidían con fraccionamientos campestres de alta plusvalía del municipio de León.

Los informantes relatan también las motivaciones reales de la creación de la estrategia Impulso, que más allá de procurar condiciones de vida digna a la población, responde a una instrucción del entonces gobernador por enfrentar los datos sobre pobreza en el estado por parte del CONEVAL, como se puede inducir de uno de los testimonios:

“La estrategia impulso, (...) se diseñó o se pensó a partir de los indicadores (...) que publica el CONEVAL (...) el gobernador preocupado por atender algunos de los rubros que tenemos (...) pendientes, pidió que un grupo de colaboradores (...) todos

con mucha experiencia (...) pensarán y diseñarán de qué manera pudiéramos (...) abatir (...) esos números, si no rojos, sí con avances muy, muy pequeños.”, (Extracto de entrevista AP).

Sobre este punto en particular, ahondan:

“Hubo una reunión con el gobernador, acababan de salir unas publicaciones del CONEVAL y dijo, a ver no puede ser posible, tenemos(...) que focalizar los esfuerzos (...) el trabajo de desarrollo social siempre ha sido focalizado, siempre (...) estamos tratando de atender (...) las (...) carencias que nos marca el CONEVAL, porque (...) ellos son muy tajantes (...) aunque les hayas resuelto el problema del agua porque (...) fuiste y les pusiste una cisterna y de allí toman agua y el municipio les lleva el agua (...) (pero) no la tiene incorporada al hogar, no te cuenta, digo porque, es ese modelo de atención (...) de haberles puesto cisternas comunales a las comunidades (...) en la punta del cerro (...) y en (algunos) lo tenemos desde hace años, y hay convenios con los municipios.(...)”..”, (Extracto entrevista AP).

Sobre las condiciones, más adelante expresan:

“(Como) no teníamos más dinero (...) la estrategia se diseñó (para) aprovechar los recursos que ya existían en todos los programas sociales y enfocarlos, o sea darles una focalización en aquellas (...) comunidades (en) (...) donde más se necesitaba.”, (Extracto entrevista AP).

Al indagar sobre las características para la implementación de la estrategia Impulso, desde su sistema de creencias, afirmaron:

“La secretaría de finanzas fue también una parte muy importante, es decir, a ver, si quieres que efectivamente las dependencias te hagan caso (...) (sobre) lo que tienen que hacer y dónde lo tienen que hacer, pues amárralas y cómo las amarras, pues desde (la) ley de presupuesto”, (Extracto de entrevista, AP).

Al preguntarles sobre el destino del préstamo que solicitó el Gobierno del Estado para financiar la estrategia, así respondieron:

“Todo es únicamente (...) infraestructura, todos los demás rubros se atienden con los programas sociales que ya venían, que ya estaban.”, (Extracto de entrevista AP).

Al profundizar sobre la relación con los municipios, emergen concepciones sobre las funciones del gobierno estatal y los gobiernos municipales en relación con la estrategia Impulso Social, por ejemplo, al hablar del gobierno estatal:

“Había ciertas obras que como municipio las necesitaban y esa(s) nosotros nos encargamos que fue lo de infraestructura, pero las de las localidades (ahí) se les dio libertad, se renovaron liderazgos, (se elaboró) el diagnóstico (...) otro aspecto, (es) que a los municipios (...) en algunos programas se les pidió peso a peso, para de alguna manera potenciar el recurso. No en todos porque hay unos municipios (...), (Extracto de entrevista AP).

En seguida mencionan a uno de los municipios con mayor pobreza en el estado y afirma:

“Si le(s) pedimos peso a peso (...) no hacemos nada.”, (Extracto de entrevista AP).

Al ahondar sobre el comité intersecretarial los informantes expresan:

“En la estrategia se trajo a todas las dependencias, o sea, ya también el DIF, (...) Desarrollo Económico, (...) INAEBA, SEG (...) todos tenían que venir a colaborar, todos aquellos que tenían (...) programas de carácter social, tenían que adecuarse a la metodología de la estrategia, incluso se adicionó en la Ley de Presupuesto del Estado un artículo en el que se definió cuáles eran los programas sociales y que éstos deberían invertir preferentemente en las zonas determinadas, y antes era a voluntad.”, (Extracto de entrevista AP).

Al indagar acerca de la relación con los municipios y si hay diferencias por filiación política, respondieron, haciendo referencia a las instrucciones de las altas autoridades:

“Todo institucional, o sea olvídense de lo demás. Todo aquí es institucional, mismo trato mismo todo, entonces (...) no debe haber, diferencias. A lo mejor las diferencias las pueden hacer los municipios porque si no tienes recurso o no quieres, por ejemplo te comento, la semana pasada nos surgió una situación con (un municipio) ya nos había dicho, oye yo quiero recurso de tal programa, este, tengo para, este, para corresponder con tanto, y nosotros ya le habíamos hecho como quien dice, su apartado, ¿no? digamos, esto es para (el municipio) y de repente dice, no ya no voy (,) ya no me interesa. Entonces, pues ya no voy, ya no le interesa pues ahora al que me había pedido más y no le había dado pues a ese le doy eso.”, (extracto de entrevista AP).

Al pedirles más información sobre los recursos, afirmaron:

“Es que la estrategia tiene muchos rubros que no están contabilizados de manera específica, los únicos que están contabilizados de manera, así específica, de cuánto inviertes (...) son los de infraestructura.”, (Extracto de entrevista, AP).

Sobre la forma de negociar con los municipios los recursos para los programas sociales, expresaron:

“Cada año se abren mesas de trabajo, si no en enero en febrero donde hay reuniones de los presidentes municipales con sus tesoreros y sus (directores) de obra pública, con la contraparte de acá de (...) quienes manejan los programas (a nivel estatal) y se hace la negociación, a ver, ¿cuánto tienes?, ¿cuánto de corresponsabilidad?, de acuerdo a la fórmula que está publicada tocamos más, tanto, pues vamos poniéndonos de acuerdo, se hace en otra mesa nada más, la negociación.”, (Extracto de entrevista AP).

Al discutir con los interlocutores sobre las fórmulas federales de asignación de recursos y las diferencias en los montos para los urbanos y los rurales, a manera de broma expresaron:

“Sí, (...) decían en broma (...) mejor me traigo a toda la comunidad para acá que llevarles el agua potable hasta allá ¿no?, (Extracto de entrevista AP).

Sobre los elementos sustanciales de la estrategia, consideran que entre ellos está la integración de los comités ciudadanos, al respecto señalan:

“Pues el aparato más importante son los comités, los comités (...) tanto el sectorial, como los locales que se crearon con los (...) habitantes de las localidades que se focalizaron”, (Extracto de entrevista AP).

Al profundizar sobre la conformación de los comités, expresan:

“(...) los locales que son los de los habitantes, que son los que de alguna manera (...) nos dicen cuáles son sus necesidades y después de manera conjunta (se) priorizan. De hecho, hubo un proceso de selección de los liderazgos (,) para formar parte de (estos) comités”, (extracto AP).

Y continúan:

“Al principio se contrató una empresa para que diseñara la metodología e hiciera las primeras entrevistas y luego capacitó a (los funcionarios) compañeros para que (...) aplicaran esa metodología en todas las localidades porque (...) nuestros recursos (eran) limitados y, y no tuvimos para (estarla) contratando todos los años (para) (...)

la validación de los liderazgos que van a formar parte de los comités. Porque se buscó refrescar los liderazgos (...)", (Extracto de entrevista AP).

Y concluyen sobre el refresco de los liderazgos, y sobre los que para ellos significa esa política:

"Que los mismos que participan siempre, (...) venían de muchos años y que eran los mismos, y eran los mismos igual como en los consejos en los comités, entonces lo que ha buscado el gobierno (...) por lo menos en los últimos tres años, que esas personas empiecen a cambiar, que no sean siempre las mismas, porque luego crean de alguna manera ciertos intereses". (Extracto entrevista AP).

Al preguntarles a los interlocutores si ese "refresco" tenía intenciones relacionadas con la filiación política, respondieron:

"De los comités, no, (...) (respondió) a otros criterios, porque se suponía que se les hizo hasta un test psicométrico (que identificaba) habilidades para hablar, (...) o sea, fue toda, una metodología, no se fue con (...) con otra intención", (Extracto de entrevista, AP).

Al respecto, con información del segundo informe de gobierno, las autoridades se expresan sobre este tema de la siguiente manera:

"Promovemos la inclusión de la ciudadanía en las acciones de gobierno a través de la estructuración de los Comités de Colonos que integramos mediante un proceso participativo de consulta y elección. A la fecha contamos con 570 comités integrados que permitieron una mayor cooperación entre sociedad y gobierno. Con la perspectiva de generar un sentido de colectividad, integración y colaboración, a través de la estructura social de los Comités de Colonos, realizamos eventos en los que promovimos la convivencia y el sentido de identidad y arraigo.", (Presidencia municipal de León, 2017, p. 79)

Y sobre la relación, con características de tipo clientelar, que establecieron con ellos:

"Apoyamos 533 comités con paquetes de temporada: fiestas patrias, invernales, día del niño y día de las madres en los que invertimos 6 millones 107 mil 799 pesos". (Presidencia municipal de León, 2017, p. 79)

Datos de la misma fuente muestran, a la par, el apego de la administración municipal a la estrategia Impulso y su sistema de creencias:

“Para encauzar los trabajos de organización social y lograr que los ciudadanos sepan cómo realizar peticiones y trámites de servicios ante las dependencias municipales, conformamos y renovamos 29 grupos de apoyo en los polígonos de desarrollo San Francisco I y II, Medina II, Jacinto López y Joyas II. En suma, contamos ahora con 117 grupos de apoyo con los que favorecemos a 1 mil 420 personas.”, (Presidencia Municipal de León, 2017, p. 77).

Para mayor detalle, en el siguiente párrafo, las autoridades muestran de nueva cuenta su subsumisión a la estrategia Impulso:

“Generamos un proceso participativo en los 8 polígonos de desarrollo y en el marco de los trabajos transversales de los programas ‘Mano con Mano’ e ‘Impulso Social’, constituimos 21 comités ciudadanos en 25 zonas ‘Impulso’. Esta estructura social contempla una participación sectorial de la academia, organismos de la sociedad civil, empresarios y representantes ciudadanos para la promoción del desarrollo.”, (Presidencia Municipal de León, 2017, p. 79).

Sobre el refresco de comités que expresaron los informantes relacionados con el gobierno estatal, las autoridades municipales señalan, lo que de nueva cuenta expresa sus sistemas de creencias, al considerar que la integración de los comités, acción alineada también a la estrategia Impulso del gobierno estatal, permite por sí misma, el bienestar y la paz social:

“Parte del nuevo modelo social autogestivo, es promover que los ciudadanos asuman un compromiso con la comunidad, en un proceso continuo y corresponsable de desarrollo propio, para lograr el bienestar y la paz social a través de mecanismos de organización y participación ciudadana. A la fecha contamos con 600 comités de colonos conformados por 3 mil ciudadanos con quienes mantenemos una alianza de gobernanza participativa”, (Presidencia Municipal de León, 2018, p. 119).

Desde sus sistemas de creencias, se puede apreciar también como la promoción de la organización social tiene que ver básicamente con una forma de relación vertical con la autoridad a través de peticiones y trámites.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos también el caso de las “400 obras y Más”, que se incluyeron el programa de gobierno; desde el análisis del documento se percibe como la política social municipal fue prácticamente subsumida por la política social estatal, tal y como se expone en el modelo de autoridad inclusiva (Wright, 1997), a través de la estrategia “Impulso Social”, como se puede apreciar en la determinación de las zonas de atención prioritaria, ya mencionada, el levantamiento de la información diagnóstica y la

implementación de los programas sociales, mismos que se incorporaron sin más, al propio programa de gobierno.

Al respecto, en una nota periodística de marzo de 2017³¹ el gobierno municipal anunciaba:

“Más de 5 mil 200 millones de pesos invertirá el gobierno municipal en lo que resta del año, para concretar 400 proyectos de infraestructura que ayudarán a mejorar la conectividad, iluminación y pavimentación de los polígonos de desarrollo, informó este lunes el alcalde Héctor López Santillana al presentar el Programa de Inversión en Obra Pública 2017.”

En el desarrollo de la nota, que describe en forma alterna la participación del alcalde y la del gobernador del estado, citan al alcalde, quien:

“(…) reconoció que el gobierno del estado ha apoyado el desarrollo de los proyectos más importantes para León; no obstante, reiteró se trata de una relación de coordinación, y no de subordinación.”

Y posteriormente al gobernador, quien destacó que:

“Mientras a nivel nacional se viven dificultades financieras, en León se efectuará una inversión sin precedentes en materia de Obra Pública, para favorecer proyectos que beneficiarán a la población con mayores carencias.”

Los testimonios de algunos actores dan cuenta también de este proceso de subsumición, al opinar al respecto:

“Digamos (...) que el Municipio asume (...) esa política como suya, sobre todo al pertenecer todos, al mismo (partido) político, (...) entonces (...) se suman para dar continuidad (...) al objetivo del Estado, ¿no?”, (extracto entrevista AA).

Los datos recabados permiten perfilar que las autoridades municipales de esta administración, decidieron que la política social de atención a la población en pobreza se diseñará desde el gobierno estatal, en torno al programa “Impulso Social”, con una concepción de política social orientada hacia la construcción de infraestructura, tales como vialidades, guarniciones, parques lineales y espacios públicos, entre otras, en lugar de estar orientada hacia la coordinación entre dependencias y la interacción de programas, como

³¹ Godoy, Damián (2017). Anuncia alcalde de León 400 proyectos. Periódico Correo, León, Guanajuato, 28 marzo 2017, en: <https://periodicocorreo.com.mx/presentan-inversion-historica-en-obra-publica-de-leon/>. Recuperado el día 20 abril 2018.

plantea en su diseño el programa “Impulso”, desmarcándose así de un elemento que podría resultar interesante.

Con respecto de la concurrencia de recursos, datos del primer informe de gobierno dan cuenta de aportaciones de los gobiernos federal y estatal, pero permite, a su vez, vislumbrar la adopción de la estrategia Impulso que a nivel local denominaron “Mano con Mano”:

“Nuestra labor como gobierno facilitador fue brindar las oportunidades necesarias para que todos salgan adelante. La estrategia ‘Mano con Mano’ vinculó los esfuerzos de 17 dependencias de la Administración, con el concurso del Gobierno del Estado y la Federación. Juntos, atendimos de manera integral la problemática de las zonas del territorio municipal donde el desarrollo ha brillado”, (Presidencia Municipal de León, 2016, p. 65).

En documentos públicos de esta administración también se da cuenta de algunas acciones que entran en el campo de las relaciones intergubernamentales, específicamente en la relación que tuvieron el gobierno municipal con el estatal, por ejemplo, en el tercer informe de gobierno, las autoridades expresan, lo que a su vez forma parte de sus sistemas de creencias al considerar que las obras de infraestructura facilitan la convivencia vecinal, el sentido de identidad, la paz social y la seguridad ciudadana:

“Crear un entorno urbano armónico es parte del desarrollo social de las comunidades pues abona a la convivencia vecinal, el sentido de identidad y la paz social, logrando así seguridad ciudadana. En los 8 Polígonos de Desarrollo, pintamos 1 mil fachadas, con una inversión ejercida de 840 mil pesos, en concurrencia con el Gobierno del Estado, a través del programa ‘Pinta Tu Entorno’. (Presidencia Municipal de León, 2018, p. 118).

En la siguiente nota de prensa³² se puede apreciar también un ejemplo de la subsumisión de la política social municipal a la estatal:

"El alcalde Héctor López Santillana, el Dr. Antonio Rivera, director de Comude y miembros del ayuntamiento leonés, entregaron la remodelación de la minideportiva de la colonia Lomas de Medina, en la que se invirtió 1 millón 069 mil pesos y se beneficiará a más de 8 mil habitantes como parte del programa del impulso a la infraestructura para la reconstrucción del tejido social. La remodelación de la

³²COMUDE, 2017, disponible en: <http://comudeleon.gob.mx/el-alcalde-hector-lopez-santillana-y-el-dr-antonio-rivera-director-de-comude-entregaron-la-remodelacion-de-la-minideportiva-de-lomas-de-medina/>, recuperado el día 29 de abril de 2019.

minideportiva forma parte de los compromisos contraídos por el ayuntamiento leonés y el gobierno del estado como parte del programa “Mano con mano” en el polígono de Medina.”

Si bien en esta administración la relación con el gobierno estatal es de afinidad política, con respecto de sus antecesores, no deja de darse la disputa política como se puede apreciar en una nota de prensa³³ que consigna lo dicho por el alcalde al presentar su programa de gobierno, en clara referencia a las obras emblema de la pasada administración.

“Acompañado del gobernador de Guanajuato, Miguel Márquez Márquez, el alcalde leonés aseguró que con este plan se busca dar respuesta a los problemas de la ciudad y no solo “obras de relumbrón”.

En esa misma línea, otra nota de prensa³⁴ da cuenta de las expresiones del alcalde al presentar en conjunto de obras en el territorio de Medina:

"En su mensaje el alcalde de León, Héctor López Santillana, dijo que pareciera que la administración pasada concentró todo el apoyo hacía el Polígono de Las Joyas pero se olvidaron del nororiente de la ciudad en donde se concentra un gran número de colonias con serios problemas de pobreza, lo cual lo vuelve uno de los polígonos más complicados.”.

Sin ahondar más en las razones de su propia focalización en los territorios de Medina, así sea por contraste, el alcalde reconoce las ventajas de la afinidad política del gobierno municipal anterior con la federación, como se puede apreciar en la siguiente nota de prensa³⁵ que recupera una expresión del alcalde al inicio de su gestión:

“López Santillana aseguró que para conservar la relación que la federación tuvo con el gobierno de Bárbara Botello, se trabajará mediante la presentación de proyectos y así lleguen más recursos.”

³³ Unión Guanajuato, 2016, disponible en <http://archivo.unionguanajuato.mx/articulo/2016/02/09/gobierno/leon/lopez-santillana-presenta-su-plan-de-gobierno>, recuperado el día 29 de abril de 2019.

³⁴ Zamora, R., 2018, disponible en: <https://noticierosenlinea.com/destinan-200-millones-de-pesos-para-el-poligono-de-medina/>, recuperado el día 29 de abril de 2019

³⁵ Vilches, D. (2016). En: <https://periodicocorreo.com.mx/destinan-11-mmdp-para-obras-de-infraestructura-en-leon/>. Recuperado el día 29 de abril de 2019.

En la misma nota, en lo que denominan, el baile de los millones, dan cuenta de las cifras aportadas por los tres niveles de gobierno a la administración 2012-2015:

“La inversión total que se realizó de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de Bárbara Botello fue de 9 mil 827 millones 744 mil 376 pesos hasta el mes de marzo del 2015. En ese periodo el gobierno del estado sólo invirtió 50 millones de pesos en convenio con el municipio. Durante la administración de Ricardo Sheffield, los tres niveles, invirtieron 4 mil 457 millones 076 mil 956 pesos.”

En otra nota de prensa³⁶ se puede percibir también la disputa política en referencia al gobierno anterior:

“Lo que estamos haciendo como gobierno es asegurarnos de que este proceso que hemos arrancado no se interrumpa, ¿Cómo le vamos a hacer para que no vuelva a detenerse?, la mejor forma de hacerlo es que se lo apropien los ciudadanos, ciudadanos como ustedes que están dispuestos a dedicarle un poquito de su tiempo para beneficiar a todas las demás familias”.

d. Sistemas de creencias:

La misma nota del apartado anterior, nos permite apreciar también los sistemas de creencias del ayuntamiento 2015-2018.

“El deporte es la mejor de las formas en la que podemos generar una convivencia en la armonía y en el respeto, y al mismo tiempo forjadora de carácter, contribuye a la inhibición de actitudes antisociales, la inseguridad, la intolerancia y otros comportamientos, además de generar disciplina que se aplica en la vida diaria”, dijo el alcalde Héctor López Santillana.

Otro ejemplo lo podemos apreciar en otra nota de prensa³⁷ que da cuenta de la puesta en marcha de la estrategia “Mano con Mano”, referida anteriormente:

“Lo que estamos inaugurando es una nueva forma de trabajar a partir de ustedes, a partir de sus necesidades, y nosotros que somos expertos en la política, las

³⁶ El Heraldo de León, 2017, disponible en: <http://www.heraldoleon.mx/continua-municipio-obras-pavimentacion-poligono-medina/>, recuperado el día 29 de abril de 2019.

³⁷ Es lo cotidiano, 2016, disponible en: <http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/mas-100-acciones-leon-estrategia-mano-mano-poligono-medina/20160415091755028959.html>; recuperado el día 29 de abril de 2019.

estructuramos y regresamos, pero se requiere de su participación (...) el propósito de trabajar en las colonias es volver restablecer a nuestra familia, si perdemos la familia perdemos todo, si cuidamos la familia podemos superar cualquier reto”, subrayó Héctor López.”.

Al igual que el ayuntamiento 2012-2015, el correspondiente al periodo 2015-2018 permea sus sistemas de creencias en sus documentos públicos, al respecto, en el primer informe de gobierno, escriben:

“Es tiempo de generar oportunidades de crecimiento y desarrollo a más de 600 mil leoneses que históricamente no las han tenido. Éste fue el principal postulado con el que iniciamos esta Administración. Primero los que estuvieron al último; primero la periferia, los polígonos de desarrollo y las comunidades rurales; primero los más vulnerables para que todos estemos bien.”, (Presidencia Municipal de León, 2016, p. 43).

En su segundo informe de gobierno:

“El propósito de nuestra política de inclusión social va más allá de combatir la pobreza: es la de centrar los esfuerzos en el desarrollo de las personas con un sentido de dignidad, para la construcción del municipio humano-inteligente, en la que hemos sumado la participación de diversos sectores de nuestra sociedad.”, (Presidencia Municipal de León, 2017, p. 55).

Y, finalmente en su tercer informe:

“Contar con una vivienda de calidad constituye la base de la convivencia armónica de la familia convirtiéndola así en un hogar. Por ello, enfocamos nuestros esfuerzos por abatir las carencias de calidad y espacios de vivienda.”, (Presidencia Municipal de León, 2018, p. 117).

Otro ejemplo que da cuenta, a su vez, de las relaciones intergubernamentales y de la alineación a la estrategia Impulso, se muestra en la frase publicada en el libro blanco al concluir la gestión:

“Construimos hogares más dignos para el desarrollo de valores (...). “Cientos de familias leonesas ya cuentan con espacios más dignos en su hogar, unas más tienen vivienda básica nueva, y otras construyeron su propia casa. Esto se logró con la colaboración entre los sistemas DIF Estatal y de León y los beneficiarios. El Programa Mi hogar con Valores, administrado por el sistema estatal y ejecutado por el

municipal, involucra a sus beneficiarios en la edificación de los nuevos espacios, que se construyen con solidaridad entre las familias.”, (Presidencia Municipal de León, 2018, p. 48).

Con respecto de la gobernanza, los datos nos arrojan que en ambas administraciones municipales los actores con mayor poder de influencia en la formulación de la política social fueron los ligados al sector empresarial, es posible apreciar lo anterior en las negociaciones para la instalación del parque industrial en la zona de Las Joyas-Jacinto López y en los acuerdos que les beneficiaron ampliamente; la gobernanza con las organizaciones de la sociedad civil y con los colonos tiene resultados diferenciados, en la administración 2012-2015 la receptividad a sus propuestas fue limitada y en ocasiones conflictiva, como se puede apreciar en la presentación de la agenda de necesidades y la construcción de la escuela en la zona de las Joyas y en la administración 2015-2018, al menos con las organizaciones de la sociedad civil fue de mayor interlocución y diversas propuestas, sobre todo de infraestructura vial y servicios de movilidad, fueron incorporadas al programa de gobierno. La gobernanza con los sectores académicos también fue diferenciada, en la administración 2012-2015 hubo diversos espacios de interlocución, promovidos por las mismas autoridades electas, para incorporar propuestas al programa de gobierno, que al final se tradujo en una incorporación limitada y en la administración 2015-2018 la interlocución fue más formal, acompañada de acuerdos a nivel estatal, a través de la conformación de un consejo académico conformado por integrantes de universidades públicas y privada del estado, que a nivel municipal propició diversas reuniones sin llegar a acuerdos concretos, en algunos casos por motivos presupuestales: Los informantes de este sector corroboran la interlocución en ambas administraciones sobre todo para el diseño y elaboración de sondeos de opinión, estudios específicos y proyectos, en su mayoría, en los polígonos en donde focalizaron sus acciones.

En síntesis, podemos sintetizar los resultados de la siguiente manera:

A. Formulación de la política social de atención a la población en pobreza.

1. Ambas administraciones formularon una política social específica y en ambos de casos fragmentada.
2. El periodo 2012-2015 se caracterizó por promover dos programas emblema, las escuelas de vanguardia y las plazas de la ciudadanía, y un proyecto de parque industrial. Los dos primeros directamente enfocados a atender algunas problemáticas de territorios segregados específicos, con proyectos claramente conceptualizados con base en sus sistemas de creencias, asumidos en calidad de legados por la presidente municipal en el caso de las escuelas de vanguardia y por el secretario del ayuntamiento en el caso de las plazas de la ciudadanía.
3. El periodo 2015-2018 se caracterizó por una identificación de la política social claramente asociada con la obra pública y el mejoramiento de la infraestructura social.
4. Ambos periodos de gobierno focalizaron sus acciones principales de política social de atención a la población en pobreza en un territorio segregado. El ayuntamiento 2012-2015 en el territorio de las Joyas y el 2015-2018 en el territorio de Medina. En ambos casos es posible verificar la declaratoria de la focalización y el seguimiento de las acciones que dan cuenta de la sobre atención de esos territorios en contraste con lo realizado en los otros territorios segregados del municipio.
5. En ambos casos se privilegió la construcción de infraestructura, en la administración 2012-2015 relacionada con los proyectos emblema, de infraestructura educativa y de atención ciudadana, representados por la escuela de vanguardia y las plazas de la ciudadanía, y en la 2015-2018 con infraestructura vial y mejoramiento de colonias y viviendas.
7. En ambos periodos de gobierno se perciben rasgos clientelares en la formulación de la política social de atención a la población en pobreza.

B. Interlocución con actores.

1. Ambos periodos de gobierno declararon formular su programa de gobierno con la interlocución de actores sociales. La administración 2012-2015 de manera declarativa y la administración 2015-2018 con muestras claras de mayor apertura a las necesidades de los pobladores o su sistematización por parte de colectivos de organizaciones sociales. Lo anterior se puede verificar en la agenda de necesidades de las Joyas en ambos periodos de gobierno y en la redacción de los programas de gobierno.
2. En ambas administraciones, se puede notar una especial permeabilidad para atender las demandas de los actores económicos; de forma particular la administración 2012-2015 durante la gestión para atraer la inversión del parque industrial en la zona de las Joyas - Jacinto López, y claramente, a través de acciones publicitadas como apoyo a la población de los territorios segregados que en realidad estaban pensadas para responder a las demandas de los actores económicos. La administración 2015-2018 los impulsó, en su momento, en otras

zonas del municipio, como la proyección del parque industrial en la zona de Santa Ana del Conde, en el sur del municipio, por ejemplo.

4. Ambas administraciones presentaron una gobernanza diferencial, acotada con los actores sociales y amplia con los actores económicos. La administración 2012-2015, con fricciones con los actores sociales, por ejemplo, los padres de familia de la escuela que daría paso a la escuela de vanguardia, y la 2015-2018 con mayor apertura al diálogo con los actores sociales de las Joyas durante la elaboración de los diagnósticos comunitarios, como se relató anteriormente.

C. Relaciones intergubernamentales.

1. La administración 2012-2015, adoptó un modelo más cercano al de autoridad coordinada (Wright, 1997) aprovechando la misma filiación política y las características negociadoras de la presidenta municipal y la administración 2015-2018 un modelo de autoridad inclusiva (Wright, 1997) al subsumir su política social a la dictada por el gobierno del estado, también con la misma filiación política, sobre todo a través de la estrategia Impulso Social. En la administración 2012-2015 se vivió un esquema más cercano a la autoridad coordinada (Wright, 1997), entre el gobierno municipal y el estatal, en donde hubo una clara disputa por el territorio, en este caso en el elegido por el gobierno municipal para su estrategia de focalización con vistas al siguiente proceso electoral. Lo anterior se puede constatar a través de la construcción del centro Impulso en las Joyas como estrategia para contrarrestar las acciones del gobierno municipal en el mismo territorio. Sin dejar de mencionar el apoyo del gobierno estatal en la gestión para lograr la construcción de la súper escuela o en la atracción de la inversión del parque industrial en la zona de las Joyas-Jacinto López o la construcción de la vocacional del IPN en la misma zona.

3. Ambas administraciones expresaron públicamente una disputa relacionada con la alternancia política. En diferentes momentos, los actores políticos de ambas administraciones municipales y la estatal, hicieron referencias alusivas a las orientaciones de gobierno como parte de su disputa política que se ven reflejadas en algunos de los extractos de prensa mencionados anteriormente.

4. La política social estatal estuvo influenciada en su formulación, por la posición en que se ubica el estado de Guanajuato, en torno a la afectación o no de la imagen pública del Gobierno de Estado, por la publicación de los datos de pobreza del CONEVAL. Lo anterior se pudo constatar como motivación en el gobierno estatal previo al diseño del Programa Impulso Social, la atención frontal a la pobreza extrema y la definición de los polígonos con problemas de seguridad como foco de atención pública.

D. Sistemas de creencias.

1. Ambas administraciones expresaron de distintas maneras sus sistemas de creencias. La administración 2012-2015 principalmente para impulsar sus proyectos emblemáticos, y la 2015-2018 para posicionar una idea que equipara la construcción de obras de infraestructura, pública y social como sinónimo de bienestar social. Son amplias las referencias revisadas en

este sentido, a través de ellas se puede constatar como los actores políticos de ambas administraciones reflejan sus creencias sobre múltiples aspectos de la política social como lo son las obras de infraestructura, la atracción de inversiones, la interlocución con actores sociales y económicos, la disputa por los territorios, la “imagen pública” con respecto de los lugares que ocupa una entidad en el concierto nacional, como se expresó en el anterior numeral, entre otros.

E. Gobernanza local.

1. Ambas administraciones privilegiaron la gobernanza con los actores empresariales y fue diferenciada con las organizaciones de la sociedad civil y los actores académicos; la relación de la administración 2012-2015 con los actores de la sociedad civil y los propios pobladores tuvo una baja interlocución y una mayor conflictividad que se refleja en los datos mostrados sobre la renovación, forzosa en la práctica, de la súper escuela; en la administración 2015-2018 fue notable la apertura a los diagnósticos comunitarios, al menos en la zona de Las Joyas, y en la incorporación de las demandas sentidas en su programa de gobierno. La interlocución con los actores académicos se generó en todos los casos, pero se concretó en peticiones específicas sujetas a contrato.

8. Conclusiones.

Con base en los resultados obtenidos podemos concluir que:

- i. Las categorías analíticas utilizadas, los sistemas de creencias, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales, resultaron ser de suma utilidad para conocer las características de la formulación de la política social de atención a las personas que viven en situación de pobreza y la interacción entre los distintos niveles de gobierno y diversos actores, en ambos periodos de gobierno en estudio; así mismo fue posible identificar mecanismos de formulación de política social en función de los sistemas de creencias de políticos y funcionarios ligados a cada uno de ellos; en algunos casos relatados por los propios actores y en otros referidos de forma indirecta por informantes clave o a través de otras fuentes de información. También fue posible identificar los sistemas de creencias que diferenciaron a cada administración en estudio, así como los que fueron comunes en ambas, en coincidencia con el paradigma de bienestar que rigió en nuestro país hasta el año 2018; con respecto de lo anterior podemos decir que ambas administraciones privilegiaron la focalización de sus programas de política social de atención a la población en pobreza en los denominados territorios segregados y eligieron los territorios respectivos por la concentración de población en esa condición y por el potencial que ofrecen para los programas con características clientelares; la administración 2012-2018, manifestó un sistema de creencias, auto expresado por un actor y reconocido así por otros, sobre el impacto que tienen determinadas obras de infraestructura en el autoconcepto de la población que vive en situación de pobreza; en la administración 2015-2018, de manera indirecta y a través de varios testimonios se identifica la política social de la administración con la construcción de infraestructura, sobre todo vial.
- ii. En el análisis emergen de diversas formas las disputas entre los distintos proyectos y modos de organización institucional, para lo cual el enfoque neoinstitucional propuesto también fue de gran utilidad; en múltiples materiales del trabajo de campo y documental fue posible apreciar como los sistemas de creencias orientan las decisiones de los responsables de formular la política social; de la misma manera fue posible apreciar con claridad como la formulación se concibe como un juego de actores con poder e intereses diversos y como la organización institucional es creada para impulsar esos intereses, es decir los modos concretos de organizar la formulación desde sus preferencias y sus visiones de mundo.
- iii. Con respecto a la categoría de las relaciones intergubernamentales, fue posible caracterizar el tipo de relación que se privilegió en cada periodo de gobierno; en

ambas las relaciones estuvieron marcadas por la afinidad en la filiación política, en la 2012-2015 la relación entre el gobierno federal y el municipal favoreció el modelo de autoridad coordinada y la relación del gobierno estatal con el municipal fue cercano al modelo de autoridad superpuesta; en el periodo 2015-2018 el gobierno estatal y el gobierno municipal presentaron un modelo cercano al de autoridad inclusiva. Desde este enfoque, los resultados nos permiten afirmar también la existencia de espacios de interacción y articulación de actores y proyectos de distintos niveles de gobierno en un mismo territorio, con espacios de diálogo y también de disputa política; fue posible apreciar como los acuerdos, formales y no formales, rigen la actuación de los actores, quienes, desde la interacción y con sus fuerzas y expectativas diferenciadas, llegan a acuerdos y a rumbos de acción específicos.

- iv. Por otro lado, y en sentido contrario a las posturas que postulan que los gobiernos municipales tienen escasas posibilidades de formular políticas sociales de atención a la población en pobreza, los resultados nos permiten afirmar que, en las dos administraciones en estudio, se formularon políticas sociales específicas de atención a esta población, con mayor o menor coordinación con los otros niveles de gobierno, en ambos casos fragmentada. Ambas administraciones formularon su política social con una intencionalidad específica; la administración 2012-2015 bajo un esquema de focalización en un territorio segregado específico y con base en obras emblema, y la administración 2015-2018, también focalizando en otro territorio segregado, con una clara subsumición con la política social del gobierno estatal y equiparando la política social con la construcción de obras de infraestructura, sobre todo vial, y con acciones de mejoramiento de la vivienda y la entrega de bienes diversos a las personas en situación de pobreza, como se mencionó líneas arriba. En ambas administraciones se visualiza a la población en pobreza, concentrada en los denominados polígonos de pobreza o polígonos en desarrollo, invisibilizando esta situación en el resto de la zona urbana y suburbana del municipio, lo que fragmenta, aún más, las acciones relacionadas con los programas sociales para atenderla.
- v. Las dos administraciones se alinearon al concepto de polígono y al de las zonas atención prioritaria del IMPLAN y la entonces Secretaría de Desarrollo Social, ahora Secretaría del Bienestar. La redacción de las monografías de los polígonos, por parte del IMPLAN, fortalecen esta afirmación, al concentrar la información y los proyectos de desarrollo de infraestructura para estos territorios que se incorporaron o se incorporarán en los planes de gobierno. De la misma manera las relaciones intergubernamentales nos permitieron apreciar tanto los acuerdos, por ejemplo, para la instalación del parque industrial, en la administración 2012-2015, en la zona de Las

Joyas-Jacinto López, en donde confluyeron los tres niveles de gobierno, así como las disputas por el territorio, por ejemplo, en la instalación de uno de los centros Impulso en la zona de Las Joyas, por parte del gobierno municipal (2012-2015) y el estatal.

- vi. En ambas administraciones se aprecian rasgos clientelares en la formulación de las políticas sociales, en la 2012-2015 a través de las acciones de focalización en los territorios segregados con mayor población, como son Las Joyas y Jacinto López; la administración 2015-2018 a través de sus acciones de focalización en el territorio de Medina, la dotación de equipamiento y mejoramiento para la vivienda en otros territorios, y mediante la utilización del levantamiento de información “casa por casa” de la estrategia Impulso Social formulada desde el gobierno estatal e incorporada por el gobierno municipal. Otros rasgos clientelares se pueden observar en el programa para el pintado de fachadas ofertado por el gobierno estatal en acuerdo con los gobiernos municipales.
- vii. Con respecto de la gobernanza local, es notoria la priorización de las acciones que benefician a los sectores empresariales sobre todo en la administración 2012-2015, sin que en la 2015-2018 haya estado ausente, sobre todo en las asignaciones de obra de infraestructura en los territorios ya mencionados; en ambas administraciones se llevaron a cabo acciones de atracción de inversiones mediante la construcción de parques industriales con la diferencia que en la administración 2012-2015, se localizaron en las inmediaciones de territorios segregados y en la 2015-2018 en la zona sur del municipio, zona en la que tradicionalmente han predominado las actividades agrícolas y que ha estado sujeta a presión por el crecimiento de la mancha urbana por parte de los grandes desarrolladores de vivienda que operan en el municipio, más cercanas a los puertos secos instaurados por el gobierno estatal, como el denominado Puerto Interior, en el municipio de Silao, y las plantas automotrices e industriales del corredor industrial instauradas en el estado. La gobernanza con las organizaciones de la sociedad civil y con los actores académicos fue diferenciada en ambas administraciones, con una mayor permeabilidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil en la administración 2015-2018. Vale la pena rescatar como experiencia exitosa la realización de los diagnósticos comunitarios impulsados tanto por la asociación AUGÉ como por el Observatorio Ciudadano de León, con respecto a la metodología de trabajo, a la interlocución con las autoridades municipales y la inclusión de las necesidades expresadas en los programas de gobierno respectivos.
- viii. Hace falta ahondar, desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales en las formas de relación y en los convenios que se establecieron entre los distintos

niveles de gobierno y entre los distintos actores, para lo cual se considera necesario profundizar en la revisión documental, por ejemplo, de las actas de cabildo y la formulación de las distintas políticas sociales, que abre líneas futuras de trabajo a esta investigación. De la misma manera se ve necesario profundizar en la búsqueda de información de fuentes primarias con ejercicio de gobierno en ambas administraciones municipales.

- ix. Si bien los municipios tienen limitaciones legales y presupuestales para hacerse cargo de la población en condición de pobreza en su territorio, los resultados obtenidos nos permiten concluir que mediante programas propios y en interacción con los otros niveles de gobierno es posible optimizar los recursos destinados a este fin, y desde una visión de ejercicio de derechos, no clientelar, ir disminuyendo los porcentajes de la población que vive en esta condición, lo que no ha sucedido en los últimos años, salvo aquella que vive en pobreza extrema.
- x. En el mismo sentido de lo anterior se ve necesario seguir investigando las capacidades y limitaciones que tienen los municipios con grandes concentraciones urbanas y suburbanas para fortalecer la formulación de la política social desligándola de las políticas clientelares y de acciones orientadas a la construcción de infraestructura física como mecanismo para mantenerse en el poder y acercarse a visiones que fortalezcan los mecanismos de participación ciudadana, el ejercicio de diagnósticos y presupuestos participativos, que al menos, en lo que respecta a los diagnósticos ya son una realidad en algunos territorios, producto del trabajo de organizaciones sociales, como los reportados en este trabajo.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C y Repetto, F.. (2009). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. [En línea]. Recuperado en: fcpolit.unr.edu.ar/blogs/sociologiapolitica/files/2013/09/Acuña-y-Repetto-2009.doc, [Último acceso: 2 marzo 2018].
- Adelantado, J. (s/f). *Las políticas sociales*, en: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>. Recuperado el día 18 de abril de 2017.
- Adelantado, J y Noguera, A. (1999). *Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social*. Barcelona. UAB.
- Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Saèz, L. (2001). *Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica*. En Arteaga, C., Solís, S. (2001). (Coord.). *La política social en la transición*. México: UNAM.
- Adelantado, J. y Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *ESTADO, GOBIERNO, GESTIÓN PÚBLICA* Revista Chilena de Administración Pública N° 11, Junio- 2008- 117.
- Alzate, M y Romo, G, (2015). *Agendas de gobierno local en plural: formal, percibida y real. Dos casos de estudio en México y Colombia*, Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional de Colombia.
- Arellano, D. (2010). *El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales*, en Problemas, decisiones y soluciones. México. CIDE, FCE.
- Arteaga, C. (2008). Tópicos del trabajo social y las políticas públicas. Recuperado en <https://ebookcentral.proquest.com>, consultado el día 7 de marzo de 2019.
- Arteaga, N. *El futuro que no llegará: el abatimiento de la pobreza desde la perspectiva del gobierno federal en México (2000-2006)*. Buenos Aires. CLACSO. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/05botello.pdf>, consultado el día 18 de junio de 2017
- Babb, Sarah, (2003). *Proyecto México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México. Fondo de Cultura Económica.

- Banegas González, Israel; (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, XXVI, Mayo-Agosto, 287-319.
- Barba, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- Barba, C., & Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(spe), 28-54: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200003&lng=es&tlng=es. Recuperado el día 6 de diciembre de 2016.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires, S XXI Ed.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México. Grijalbo.
- Bournazou, E. (2008). *La segregación social del espacio y la dimensión territorial en los estudios de pobreza urbana*. En Cordera, R., Ramírez, P., Ziccardi, A. (2008). (Coord.). *Pobreza, desigualdad, y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: UNAM.
- Chavance, B. (2018). *La economía institucional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G. (2010). *Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista, en Problemas, decisiones y soluciones*. México. CIDE, FCE.
- Cohen, E., Franco, R. (2007). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Siglo XXI, S. A. de C. V., CEPAL.
- Coneval (2011). *Índice de Rezago Social por localidad*. México: Coneval.
- _____. (2010). *Resultados a nivel municipal 2010*. En <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>. Recuperado el día 25 de mayo de 2016. México: Coneval.
- _____. (2010) *Rezago social a nivel zonas urbanas (ageb urbanas)*. En: http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx. Recuperado el día 25 de mayo de 2016. México: Coneval.
- _____. (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, en:

- https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf. Recuperado el día 16 abril 2018.
- _____, (2017). Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas, en:
http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx , consultado el 15 de junio de 2017.
- _____, (2017). Medición de pobreza, Consulta dinámica de resultados de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. en:
https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx.
 Recuperado el 1 marzo 2018.
- Cordera, R., Ramírez, P., Ziccardi, A. (2008). (Coord.). *Pobreza, desigualdad, y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: UNAM.
- Damián, A y Boltvinik, J. (2017). Derecho al Ingreso Universal Ciudadano. Documento de trabajo.
- Díaz-Cayeros, A. (2006). *Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal*. CEPAL.
http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_6458_em_13_05_2011_16_23_18.pdf. Recuperado el día 26 de mayo de 2015.
- Engler, M. (2015). *Análisis de una política de abordaje de la primera infancia desde la perspectiva del institucionalismo entrado en actores: programa de apoyo al recién nacido de Chile Crece Contigo (2009-2014)*. En
<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137530>. Recuperado el 20 de octubre de 2017.
- Engler, M. (2016). Análisis de una política de abordaje de la primera infancia desde la perspectiva del institucionalismo centrado en actores. Programa de Apoyo al Recién Nacido de Chile Crece. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, N°. 4.
- Escalante, F. (2015). *Historia mínima del Neoliberalismo*. México. El Colegio de México.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *ECONÓMICAS CUC*, 38(2), 43-60.
<https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>

- Giddens, A. (2001). *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid.
- Giménez, G. (1997). *La sociología de Pierre Bourdieu*. México. Instituto de investigaciones sociológicas. UNAM.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2017). El surgimiento de Impulso Social, Guanajuato, Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Guerrero N y Vega M. (2015) Reflexiones teóricas sobre discurso político e ideología: un análisis preliminar de las políticas de emprendimiento del gobierno de Piñera (Chile 2010-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 2015;24(2):105-120.[fecha de Consulta 18 de Febrero de 2021]. ISSN: 0797-9789. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2973/297346771006>
- Grau, M., Iñiguez-Rueda, L., Subirats, J. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología política*, N° 41.
- Hernández; A. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos* 9 (18), 2006.
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. *Principales resultados por AGEB y manzana urbana*.
- Instituto Municipal de Planeación de León. (2014). *Polígono Medina*.
- Instituto Municipal de Planeación de León, (2015). *Diagnóstico Municipal 2015*. <http://www.implan.gob.mx/sistema-planeacion/diagnostico-leon.html>. Recuperado del día 25 de mayo de 2016.
- Instituto Municipal de Planeación de León. (2015). *Las Joyas*. [En línea]. Recuperado en: <https://www.implan.gob.mx/publicaciones/poligonos-de-desarrollo/213-las-joyas/file.html>. [Último acceso: 23 marzo 2018].
- Instituto Municipal de Planeación de León. (2015). *Medina*. [En línea]. Recuperado en: <https://www.implan.gob.mx/publicaciones/poligonos-de-desarrollo/216-medina/file.html>. [Último acceso: 14 abril 2018].
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (2012). *Manual de transferencias federales para municipios*. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Manual_Transferencias.pdf. Recuperado el 26 de mayo de 2016.
- Izcara, S. (2014). *Manual de investigación cualitativa*. México. Fontamara.

- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en baja California. *Región y Sociedad*, XXII.
- Jessop, Bob. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores. Universidad Nacional de Colombia, en:
https://www.academia.edu/31741589/Crisis_del_estado_de_bienestar_Hacia_una_nueva_teor%C3%ADa_del_Estado_y_sus_consecuencias_sociales. Recuperado el día 3 de octubre de 2018.
- Martínez, D. y Patiño I. (2016). *Pertinencia de las evaluaciones del Coneval para el diseño de la política social municipal en su relación a la disminución de la pobreza. El caso de León, Guanajuato*. Ponencia presentada en el XVI Seminario Nacional de Política Social “La política social en tiempos de desigualdad”, Red Mexicana de Investigación en Política Social, Universidad Autónoma de Nuevo León, mayo de 2016.
- Mazzalay, V. (2015). Gobernanza e influencia. Una propuesta analítica para los procesos socio-políticos en la escala local y regional. *Administración Pública y Sociedad* (APyS), 0(16), 63-88, en:
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/12455/12753>. Recuperado el día 03 de octubre de 2018.
- Merino, M. (2010). *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*, en Problemas, decisiones y soluciones. México. CIDE, FCE.
- Mier y Terán, A., Vázquez, I., Ziccardi, A. (2012). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. *Sociologías*, 14(30), 118-155. <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222012000200005>. Recuperado el día 6 de diciembre de 2016
- Moreno, C. (2012). El nexo entre calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano. *Perfiles latinoamericanos*, 20(39), 59-90:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000100003&lng=es&tlng=es. Recuperado el día 6 de diciembre de 2016.
- North, D. C. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

- O' Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Pardo, María. (2016). *Una introducción a la administración pública*. México. El Colegio de México.
- Presidencia Municipal de León. (2012). *Programa de Gobierno 2012-2015. Ayuntamiento 2012-2015*. México, Presidencia Municipal de León.
- Presidencia Municipal de León, (2013). *Primer Informe de Gobierno. Ayuntamiento 2012-2015*, recuperado en <https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/informes/primerinforme-documentomadre.pdf>, consultado el 27 de abril de 2019.
- Presidencia Municipal de León, (2014). *Segundo Informe de Gobierno. Ayuntamiento 2012-2015*, recuperado en <https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/informes/DOCUMENTO%20MADRE%20FINAL.pdf>, consultado el 27 de abril de 2019.
- Presidencia Municipal de León, (2015). *Tercer Informe de Gobierno. Ayuntamiento 2012-2015*, recuperado en <https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/informes/3erinf gob.pdf>, consultado el 27 de abril de 2019.
- Presidencia Municipal de León, (2015). *Libro blanco. Ayuntamiento 2012-2015*, recuperado en https://drive.google.com/open?id=15C2Jp4AWnamB4pgfYTBsm_F653Iz1Q_T, consultado el 27 de abril de 2017.
- Presidencia Municipal de León, (2016). *Primer Informe de Gobierno. Ayuntamiento 2015-2018*, recuperado en <http://leon.gob.mx/leon/informes/primer-informe.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2017.
- Presidencia Municipal de León, (2017). *Segundo Informe de Gobierno. Ayuntamiento 2015-2018*, recuperado en <http://www.leon.gob.mx/leon/informes/2do-informe.pdf>, consultado el 27 de abril de 2019.
- Presidencia Municipal de León, (2018). *Tercer Informe de Gobierno. Ayuntamiento 2015-2018*, recuperado en <http://leon.gob.mx/leon/publicaciones/tercer-informe-gob.pdf>, consultado el 27 de abril de 2019.

- Presidencia Municipal de León, (2018). *Libro blanco. Ayuntamiento 2015-2018*, recuperado en <http://leon.gob.mx/leon/modulos/img/banners/anexos/anexo-234.pdf>, consultado el 27 de abril de 2019.
- Rauchecker, M. (2017). *La estructura territorial y funcional del orden político como filtro simplificador de problemas políticos: el caso de los agroquímicos en Argentina*, en Agudo, A., Estrada, M. y Braig, M, ed, 2017, *Estatalidades y soberanías disputadas*, México el Colegio de México
- Rodríguez C., (2008). La agenda ciudadana municipalista y la reforma del estado. *Política y Cultura* [en línea] 2008, (primavera): <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702904>> ISSN 0188-7742. Recuperado el día 22 de abril de 2016.
- Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Saltalamacchia, H., Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], 67 (enero-marzo): <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32105102>> ISSN 0188-2503. Recuperado el día 6 de diciembre de 2016.
- Schwartz, H y Jacobs J, (1996). *Sociología cualitativa*. México. Trillas.
- Sánchez-Bernal, A., García-Bátiz, M. L. (2010). El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. *Economía, sociedad y territorio*, 10(33), 355-412.: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212010000200004&lng=es&tlng=es. Recuperado el día 6 de diciembre de 2016.
- Sierra, F (1998). *Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social*. En J. Galindo. *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Pearson educación.
- Soldano, D. (2008). *Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)*. En Ziccardi, A. (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso - Crop.

- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006) *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*, en:
https://www.academia.edu/454645/Aproximaci%C3%B3n_a_Las_Teor%C3%ADas_De_La_Pol%C3%ADtica_Social_a_Partir_Del_Caso_Argentino. Recuperado el día 18 de abril de 2017.
- Sotelo, I. (2004). *Estado Moderno*, en Ruíz, A. y Díaz, E., Ed. Filosofía Política II, Trotta, Madrid, 2004.
- Sottoli, S. (2002), La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población* [en línea] 2002, 8 (octubre-diciembre) [Fecha de consulta: 18 de junio de 2017] Recuperado en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203410>> ISSN 1405-7425
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona. PAIDOS.
- Valencia, E. y Barba, C. (1997). *Introducción*, en *El debate nacional. Vol. V: la política social*. Mexico City, MÉXICO: Universidad de Guadalajara, 1997. ProQuest ebrary. Web. 18 April 2017.
- Weber, M. (1994). *El político y el científico*, México, Coyoacán.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, FCE.
- Zapata, A. (2009). *El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala*. Ciudad de Guatemala, GT: FLACSO Guatemala, 2009. ProQuest ebrary. Web. 12 October 2017.
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública* [en línea] 2003, XII (II Semestre):
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312205>> ISSN 1405-1079. Recuperado el día 22 de abril de 2016.
- Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI *Papeles de Población*, Vol. 14, Núm. 58, octubre-diciembre, 2008, pp. 127-139 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. Recuperado en https://www.researchgate.net/publication/38104521_Las_politicas_y_los_programas_sociales_de_la_ciudad_del_siglo_XXI. Recuperado el día 7 de marzo de 2019.

ANEXOS

Cuadro 2. Constitutivos de las líneas de tiempo y ligas a los documentos en cada una de las administraciones municipales en estudio.

Administración 2012-2015		Fecha	Documento disponible en:
	Inicio de la administración	11/10/2012	
	Elección de las Joyas como territorio para la focalización de la política pública	12/2012	
	Presentación del programa de gobierno	25/02/2013	
	Plan de desarrollo municipal 2014	2014	https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2014_LEON_Plan_de_desarrollo_2040.pdf
	Proyecto “Escuela de vanguardia”	19/02/2015	
	Proyecto “Vocacional”	27/01/2017	
	Proyecto “Parque industrial”	09/09/2014	
	Primer informe de gobierno	30/09/2013	https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/informes/primerinforme_documentomadre.pdf
	Segundo informe de gobierno	29/11/2014	https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/informes/DOCUMENTO%20MADRE%20FINAL.pdf
	Tercer informe de gobierno	30/09/2015	https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/informes/3erinforme.pdf

	Interlocución con organizaciones sociales		https://www.augeac.org/transparencia.html
	Libro blanco	03/10/2015	https://drive.google.com/open?id=15C2Jp4AWnamB4pgfYTBsm_F653Iz1Q_T
Administración 2015-2018		Fecha	Documento disponible en:
	Inicio de la administración	10/10/2015	
	Plan municipal de desarrollo. León hacía el futuro. Visión 2040	13/10/2015	https://www.implan.gob.mx/downloads/PMD2040.pdf
	Presentación del programa de gobierno	09/02/2016	https://www.leon.gob.mx/leon/publicaciones/programa-de-gobierno.pdf
	Elección de Medina como territorio para la focalización de la política pública		
	Obras de infraestructura vial en Medina		
	Obras de infraestructura vial en Las Joyas		
	Proyecto “Parque industrial”		
	Primer informe de gobierno	28/09/2016	http://leon.gob.mx/leon/informes/primer-informe.pdf
	Segundo informe de gobierno	05/09/2017	http://www.leon.gob.mx/leon/informes/2do-informe.pdf
	Diagnóstico municipal	Diciembre de 2017	https://www.implan.gob.mx/downloads/Diagnostico_Municipal_2017.pdf
	Tercer informe de gobierno	04/09/2018	http://leon.gob.mx/leon/publicaciones/tercer-informe-gob.pdf

	Interlocución con redes de políticas		https://www.augeac.org/transparencia.html
	Libro blanco		http://leon.gob.mx/leon/modulos/img/banners/anexos/anexo-234.pdf
	Diagnóstico municipal		https://www.implan.gob.mx/downloads/Diagostico_Municipal_2017.pdf

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Notas de prensa alusivas a los constitutivos de las líneas de tiempo de cada una de las administraciones municipales en estudio.

Administración de Bárbara Botello		Fecha	Seguimiento en prensa
	Inicio de la administración	11/10/2012	https://www.leon.gob.mx/transparencia/index.php/actas-de-sesiones
	Presentación del programa de gobierno	25/02/2013	https://www.am.com.mx/leon/local/observatorio-ciudadano-ve-incoherente-plan-de-gobierno-34085.html http://zonafranca.mx/presenta-barbara-botello-su-plan-de-gobierno-panistas-exigen-lo-que-no-dieron/
	Elección de las Joyas como territorio para la focalización de la política pública	12/2012	http://www.propuestacivicagto.org.mx/noticias/noticia?aideer=1040&tagi=897 http://www.propuestacivicagto.org.mx/noticias/noticia?aideer=1030&tagi=897 http://www.propuestacivicagto.org.mx/noticias/noticia?aideer=900&tagi=897 http://archivo.unionguajuato.mx/articulo/2013/09/28/mas-de-60-millones-para-el-poligono-las-joyas http://archivo.unionguajuato.mx/articulo/2012/12/08/ciudadanos/leon/alcaldesa-de-leon-busca-transformar-las-joyas https://www.am.com.mx/leon/local/falto-planeacion-en-bulevar-aristoteles-233484.html https://issuu.com/012.mx/docs/012-20finalowid

	Proyecto “Escuela de vanguardia” Inicio		
	Proyecto “Escuela de vanguardia” Inauguración	19/02/2015	http://archivo.unionguajuato.mx/articulo/2015/02/19/educacion/leon/botello-inaugura-escuela-vanguardia-en-las-joyas
	Proyecto “Vocacional”. Inicio		
	Proyecto “Vocacional”. Inauguración	27/01/2017	http://www.somosmass99.com.mx/y-barbara-los-dejo-sin-clases/ http://archivo.unionguajuato.mx/articulo/2012/11/29/educacion/leon/pobreza-y-educacion-tema-prioritario-en-las-joyas https://twitter.com/i/moments/825036736698970113?lang=es http://www.heraldoleon.mx/inauguran-plantel-cecyt-17-del-ipn/
	Proyecto “Parque industrial”. Inicio		
	Proyecto “Parque industrial”. Inauguración	09/09/2014	http://www.visionindustrial.com.mx/industria/noticias/primera-piedra-del-parque-industrial-colinas-de-leon https://www.pressreader.com/mexico/peri%C3%B3dico-am-le%C3%B3n/20161016/281479275938711 https://arnoldocuellar.com/2014/01/30/oscar-flores-se-saca-la-loteria-con-barbara-botello/

	Primer informe de gobierno	30/09/2013	https://es.scribd.com/document/172550831/INFORME-DE-GOBIERNO-BARBARA-BOTELLO http://implan.gob.mx/1/admin/PMD2040.pdf
	Segundo informe de gobierno	29/11/2014	https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/informes/DOCUMENTO%20MADRE%20FINAL.pdf http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/presenta-barbara-botello-segundo-informe-gobierno-leon/20140929233250013187.html http://zonafranca.mx/autorizan-regidores-barbara-llevar-informe-las-joyas/ http://zonafranca.mx/se-vuelcan-oficinas-municipales-en-organizar-acarreo-al-informe-de-barbara-botello/
	Tercer informe de gobierno	30/09/2015	http://www.milenio.com/opinion/salvador-ramirez-argote/columna-salvador-ramirez-argote/tercer-informe https://noticierosenlinea.com/rinde-tercer-informe-de-gobierno/
	Interlocución con organizaciones sociales		https://www.augeac.org/transparencia.html
	Libro blanco	03/10/2015	http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/presenta-libro-blanco-administracion-municipal-leon-2012-2015/20151003170117023511.html

Administración de Héctor López Santillana		Fecha	Documento disponible en:
	Inicio de la administración	10/10/2015	
	Presentación del programa de gobierno	09/02/2016	https://www.elsoldeleon.com.mx/local/el-alcalde-hector-lopez-santillana-presenta-su-plan-de-gobierno-2018-2021-2435307.html https://noticias.guanajuato.gob.mx/2016/02/presentacion-del-plan-de-gobierno-2015-2018-del-ayuntamiento-de-leon/ http://archivo.unionguajuato.mx/articulo/2016/02/09/gobierno/leon/lopez-santillana-presenta-su-plan-de-gobierno https://cronicagto.com/hector-lopez-santillana-presenta-su-plan-de-gobierno/
	Elección de Medina como territorio para la focalización de la política pública		https://noticierosenlinea.com/destinan-200-millones-de-pesos-para-el-poligono-de-medina/ http://comudeleon.gob.mx/el-alcalde-hector-lopez-santillana-y-el-dr-antonio-rivera-director-de-comude-entregaron-la-remodelacion-de-la-minideportiva-de-lomas-de-medina/
	Obras de infraestructura vial en Medina		https://www.gobiernosmexico.com.mx/gobiernos-municipales/leon-guanajuato-entrega-hector-lopez-santillana-obras-de-rehabilitacion-en-poligono-de-medina/ http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/mas-100-acciones-leon-estrategia-mano-mano-poligono-medina/20160415091755028959.html http://www.milenio.com/estados/imagen-lucen-diez-calles-poligono-medina https://www.am.com.mx/2016/09/01/leon/local/arranca-edificacion-de-cuartos-en-poligonos-medina-y-san-francisco-310124 https://periodicocorreo.com.mx/pavimenta-impulso-poligono-medina/
	Obras de infraestructura vial en Las Joyas. Inicio		http://zonafranca.mx/a-dos-anos-de-promesa-oscar-flores-asegura-que-hara-donacion-para-conectividad-con-las-joyas/

	Obras de infraestructura vial en Las Joyas. Inauguración	10/02/2018	https://www.gobiernosmexico.com.mx/gobiernos-municipales/leon-guanajuato-transformamos-las-joyas-hector-lopez-santillana/
	Proyecto “Parque industrial”. Segunda etapa. Inicio	30/05/2017	https://www.eleconomista.com.mx/estados/Inicia-primer-etapa-de-parque-industrial-en-Leon-20170531-0095.html https://periodicocorreo.com.mx/invierten-30-mdd-en-primer-etapa-de-parque-industrial/
	Proyecto “Parque industrial”. Segunda etapa. Inauguración		
	Primer informe de gobierno	28/09/2016	https://noticierosenlinea.com/analizan-avances-del-primer-informe-de-gobierno-de-hector-lopez-santillana/ https://www.facebook.com/revista012/posts/h%C3%A9ctor-l%C3%B3pez-santillana-super%C3%B3-varios-inconvenientes-durante-su-primer-informe-d/10154102582483802/ http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/analiza-ayuntamiento-leon-informe-gobierno/20160905223349032188.html
	Segundo informe de gobierno	05/09/2017	https://noticierosenlinea.com/rinde-hector-lopez-santillana-su-segundo-informe-de-gobierno/ https://www.gobiernosmexico.com.mx/gobiernos-municipales/leon-guanajuato-ayuntamiento-aprueba-segundo-informe-de-gobierno/
	Tercer informe de gobierno	04/09/2018	https://revistaq.mx/sociales/convence-iii-informe-de-gobierno-del-ayuntamiento-de-leon-que-preside-el-alcalde-hector-lopez-santillana/ http://www.innovagrupo.com/presenta-hector-lopez-santillana-3er-informe-de-resultados/
	Interlocución con organizaciones sociales		https://www.augeac.org/transparencia.html https://www.augeac.org/trans/20180611_Final_Agenda_social_de_necesidades_2018.pdf

	Libro blanco		
	Recursos		https://periodicocorreio.com.mx/destinan-11-mmdp-para-obras-de-infraestructura-en-leon/ http://www.milenio.com/estados/hls-2-informe-400-obras-frentes-abiertos http://odnnoticias.com/presentan-alcalde-leon-plan-obras-5-mil-200-millones-pesos-en-2017/
	Diagnóstico municipal		
	Hospital Las Joyas	06/09/2018	http://www.vertigopolitico.com/articulo/55331/Inauguran-el-Hospital-Comunitario-Las-Joyas-en-Leon http://www.heraldoleon.mx/culminara-hospital-comunitario-las-joyas/ https://periodicocorreio.com.mx/esperan-las-joyas-finalicen-hospital/ https://www.pressreader.com/mexico/peri%C3%B3dico-am-le%C3%B3n/20180718/281779924905535 http://archivo.unionguajalajara.mx/articulo/2014/11/27/salud/leon/hospital-comunitario-se-construye-en-las-joyas
Programa “Impulso social”		12/03/2013	https://noticias.guanajuato.gob.mx/2013/06/arranca-el-gobernador-miguel-marquez-el-programa-impulso-a-una-mejor-calidad-de-vida-con-el-objetivo-de-llevar-obras-a-los-que-menos-tienen/
		09/06/2014	https://noticias.guanajuato.gob.mx/2014/06/aplica-gobierno-del-estado-mas-de-4-mil-300-millones-de-pesos-en-la-estrategia-impulso-a-tu-calidad-de-vida/
		20/04/2017	https://periodicocorreio.com.mx/pavimenta-impulso-poligono-medina/
		21/06/2017	http://www.heraldoleon.mx/continua-municipio-obras-pavimentacion-poligono-medina/
		02/07/2017	http://asisucedegto.mx/el-impulso-fallido/ https://centrourbano.com/2017/08/02/entregan-obras-poligono-las-joyas-leon/

Fuente: elaboración propia