

## POLÍTICA SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA: AGENDA INTERMUNICIPAL Y FORMULACIÓN DE PROGRAMAS AISLADOS

*Social policy in the Guadalajara Metropolitan Area:  
Collective agenda setting and detached programs*

Roberto Iván Piedra Ascencio

### Resumen

Las zonas metropolitanas son el nuevo esquema de vida en sociedad, pues ofrecen una cantidad considerable de ventajas a quienes habitan en ellas, sin embargo, los gobiernos han sido frecuentemente rebasados por una agenda pública en la que los distintos órdenes deben coexistir y formular políticas públicas para el desarrollo colectivo. Concentrado en la etapa de agenda, el artículo juzga el desempeño del gobierno estatal como procurador de la agenda metropolitana; muestra cómo algunos gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) han realizado una agenda común en política social; también se valora la cooperación entre los gobiernos, la posible permeabilidad de las intervenciones y se hace un balance entre presupuesto y beneficiarios que descubre a Guadalajara como un ostentador clave de las acciones sociales con fines políticos.

*Palabras clave:* Política social, Área Metropolitana de Guadalajara, formulación de agenda, permeabilidad, Política Metropolitana de Desarrollo Social.

### Abstract

Metropolitan areas represent the state-of-the-art way of living where people can find a lot of opportunities, nevertheless, local governments have been constantly overwhelmed by a public agenda that demands strong interaction between municipal actors that must carry on complex metropolitan public policies. In this article we analyze the roll that Jalisco's government has been playing in this scenario, the political networks that lead to a metropolitan agenda setting in social policy, the possibility that programs can be surpassing their frontiers and a balance between beneficiaries and budget, which leads to the fact that Guadalajara is not the one who needs assistance the most, but it is definitely the one that concentrates it.

*Keywords:* Social policy, Guadalajara Metropolitan Area, agenda setting, permeability, metropolitan social policy.

### INTRODUCCIÓN

Una proporción importante de las ciudades mexicanas detonaron su expansión física a partir de mediados del siglo pasado, extendiéndose con frecuencia sobre el territorio

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2017.

Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2018.

de dos o más municipios, lo cual dio origen a los territorios conocidos como zonas metropolitanas. Actualmente, las zonas metropolitanas son los elementos más importantes del sistema urbano nacional al generar más del 70 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país (INEGI, 2004). No obstante, aunque dichas zonas pueden y deben ser una oportunidad de desarrollo regional incluso más allá de los municipios que las conforman, constantemente se ven obstruidas por la falta de convergencia en las agendas de las autoridades gubernamentales que las integran.

El artículo analiza precisamente las agendas de los municipios que conforman la Política Metropolitana de Desarrollo Social con el objetivo de encontrar y discutir la convergencia o divergencia de sus agendas, las cuales son reflejadas en los sectores que atienden sus programas y los instrumentos que utilizan para tales fines. También se valora la cooperación (o falta de ella) entre los gobiernos municipales para implementar sus programas, la posible trascendencia o permeabilidad que pudieran tener las intervenciones en los municipios aledaños al propio y, finalmente, la equidad y proporcionalidad que refleja la inversión por municipio con relación a sus beneficiarios.

Los resultados de la investigación contribuyen a establecer relaciones entre los programas municipales y su posible aportación al desarrollo social metropolitano a la luz de los intereses y motivaciones de los actores que construyen las agendas en la materia. Asimismo, la investigación tiene un corte temporal a principios del año 2017 cuando el análisis fue llevado a cabo, de modo que el lector debe tener en cuenta los escenarios políticos y personajes de ese entonces, aunque probablemente éstos se modifiquen para el momento que tiene este texto en sus manos. Aclarado lo anterior, se presenta a continuación una breve introducción al estudio desde la teoría del ciclo de políticas y la conformación de agenda.

#### CONFORMACIÓN DE AGENDA EN POLÍTICA SOCIAL

Una de las formas más comunes de esquematizar el estudio de las políticas públicas es el modelo de ciclo, en el cual el proceso se divide en diferentes etapas (*stages*), de las cuales la conformación de agenda (o simplemente agenda) es la que inicia la secuencia, seguida por el diseño, la implementación y la evaluación, aunque pueden encontrarse obras que amplían o desmenuzan las etapas mencionadas en otras tantas, como la inserción de la toma de la decisión como una fase adicional.

Sin ánimo de profundizar más en el asunto, es pertinente declarar que el presente estudio se enfoca en la etapa de agenda, a pesar de observarse algunos tintes de análisis en el diseño o la implementación de los programas detallados más adelante; sin embargo, se hace con el único propósito de reforzar la reflexión acerca del proceso de construcción de agenda en la política social del AMG.

La agenda como tal no es más que una lista de problemas, situaciones o temas a los que las personas involucradas en una determinada sociedad prestan particular atención en un momento dado. Por su parte, la conformación de la agenda es el proceso

por medio del cual los problemas y sus posibles soluciones ganan o pierden interés público y gubernamental.

La distinción entre el interés público y el gubernamental, además del político y el general, adquieren un sentido particular en la etapa de agenda debido a que ésta se construye con base en negociaciones (o imposiciones) por parte de las distintas expresiones políticas. Dicho de otro modo, la agenda como etapa es conformada por varias agendas o conjuntos de temas que ciertos grupos pretenden atender por medio de una política pública.

Así, es posible encontrar la agenda universal (*agenda universe*) que comprende todos los posibles temas sujetos de acción gubernamental; la agenda sistémica, que encierra aquellas situaciones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedores de atención gubernamental; y la agenda institucional, que es a donde las anteriores aspiran llegar, es decir, es el conjunto de situaciones que un gobierno planea atender por medio de política pública (Birkland, 2007).

Luego, al hablar de problemas públicos es necesario remarcar que éstos son construcciones sociales, pues por sí solos son simplemente situaciones que para elevarse al grado de problema necesitan pasar a través del intelecto de alguien que los identifique como tal, y una vez que eso ocurra, ésta persona, grupo u organización habrá de socializarlos con otros individuos y negociar (o presionar) para que éstos se conviertan no en un problema propio, sino público.

Precisamente de eso trata la conformación de agenda: de la competencia que libran constantemente ciertos grupos de la sociedad en su intento por introducir temas en la agenda institucional, pues los problemas son inagotables y los recursos por solucionarlos son limitados, motivando a que cada actor impulse los temas de su interés en oposición a los del otro.

No obstante, en las políticas públicas de carácter social, el conflicto expuesto en líneas anteriores es mínimo, o al menos suele serlo en México y Jalisco, donde se desarrolla el estudio. En primer lugar, porque los programas sociales generalmente no nacen debido a la presión ejercida por parte de grupos influyentes, como es el caso de las políticas de movilidad que concilian los intereses de particulares políticamente poderosos y de organizaciones de la sociedad civil con alto poder de convocatoria entre sus similares (asociaciones civiles de movilidad no motorizada, por ejemplo).

Por su parte, los programas sociales usualmente tienen su origen en el propio gobierno, quien decide de manera unilateral otorgar un apoyo, subsidio o cualquier bien o servicio para una población determinada, sin que ésta necesariamente se haya organizado para introducir sus demandas en la agenda institucional.

Probablemente los beneficiarios no ejercen presión porque no necesitan del apoyo, sino porque generalmente se trata de sectores vulnerables de la población a los que les resulta complicado organizarse entre sí, además de que su voz, aunque sea políticamente incorrecto decirlo, tiene menor peso en la toma de decisiones colectivas de un sistema político como el mexicano o el jalisciense.

Así, al no contar con una contraparte ciudadana que negocie con el gobierno los temas y necesidades de política social, la autoridad gubernamental tiene una libertad considerable para formular programas de manera hermética e interna, sin efectuar debate o socialización al respecto. De hecho, una de las hipótesis de trabajo del presente estudio es que algunos de los programas sociales implementados en los últimos años en el AMG carecen de la etapa de conformación de agenda como tal, decidiendo primero qué bien o servicio otorgar y a partir de ello, construir y justificar con datos estadísticos el resto de las etapas del proceso, al grado de suponer que el propio gobierno crea necesidades en la población para ser quien otorgue la solución y así obtener beneficios políticos de ello.

En otro aspecto, la conformación de agenda no sólo comprende el incluir temas en la misma, sino evitar que entren aquellos que perjudican a los intereses de cada actor. De nueva cuenta la política social se mantiene al margen de dicho conflicto, pues no es común ver reticencia de la ciudadanía ante el hecho de que su gobierno otorgue apoyos a los más necesitados o a quienes son considerados como prioritarios, entonces mucho menos se manifiestan aquellos que los reciben.

En cierto modo, se apela incluso a la humanidad o altruismo del contribuyente, o quizás simplemente los habitantes de un país con altos índices de corrupción prefieren ver sus impuestos reflejados en bienes o servicios para ellos mismos, aunque no se esté de acuerdo del todo en la forma de hacerlo. Para ejemplificarlo, basta con observar programas sociales como el de provisión de televisores modernos a nivel nacional, cuyo nivel de conflicto no escaló en lo más mínimo y se limitó a críticas aisladas sin mayor efecto, a pesar de lo censurable de la acción desde el punto de vista técnico de la intervención.

En la misma tesitura, los programas sociales están prácticamente exentos de algunos obstáculos que sí enfrentan otra clase de políticas en la conformación de agenda, como es el caso de algunos temas políticamente incorrectos, mal vistos o que simplemente no concuerdan con los valores o acuerdos de la sociedad en la que son implementados. En política de desarrollo social casi cualquier apoyo o proyecto es, si no bien recibido, al menos sí permitido por las distintas agendas.

Finalmente, a pesar de que los gobiernos municipales en Jalisco pueden formular programas sociales de manera prácticamente libre, el reto no es menor y mucho menos para los que conforman el AMG, una zona altamente desigual y cuya política social pretende ser incluyente y detonadora del desarrollo social colectivo en oposición a la visión municipalista tradicional, como se revisa en las próximas líneas.

#### DIAGNÓSTICO DE LAS CONDICIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y DEMOGRÁFICAS DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es la segunda ciudad con mayor población en México con una cifra estimada de 4'434,878 habitantes de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI), cantidad que representa aproximadamente el 60% de la población total del estado de Jalisco (IEEG, 2016). Desde un inicio se consideraba como AMG al conglomerado de los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque (en lo sucesivo Tlaquepaque) y Tonalá, sin embargo, el crecimiento de la misma alcanzó también a Tlajomulco de Zúñiga (en lo sucesivo Tlajomulco), El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

En el entendido general que los programas sociales son intervenciones llevadas a cabo por parte de una autoridad gubernamental, tendientes a resolver problemas relacionados con la pobreza y ciertas carencias sociales, en las próximas líneas se ofrece un breve diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de los ocho municipios que conforman el AMG con base en la medición de pobreza realizada en el año 2010 por parte del INEGI (última disponible al momento del análisis).

Partiendo de lo más general, encontramos que en el AMG habitan aproximadamente 1'227,728 personas en situación de pobreza, de las cuales 138,889 se encuentran en pobreza extrema y 1'088,839 en pobreza moderada. En términos de proporciones, quiere decir que el 28 por ciento de la población en el AMG se encuentra en pobreza moderada y un 4.2 en pobreza extrema, por lo que el 32.2 por ciento de los habitantes del Área clasifica en alguna dimensión de pobreza.

Luego, al analizar los datos desglosados de manera individual, es posible observar que Guadalajara es el municipio con menor porcentaje de su población en situación de pobreza (22.5 con redondeo), pobreza moderada (20.5) y pobreza extrema (2.1). En todos los casos le sigue Zapopan muy cerca con 22.8, 20.7 y 2.2 por ciento respectivamente. El municipio con mayores índices de pobreza es El Salto, con un porcentaje de pobreza moderada del 36.3 y de pobreza extrema de 7.5, sumando 43.8 por ciento de sus

TABLA I. PERSONAS Y PORCENTAJES DE HABITANTES EN CONDICIONES DE POBREZA

	Pobreza		Pobreza moderada		Pobreza extrema	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
AMG	1'227,728	32.2	1'088,839	28.0	138,889	4.2
Guadalajara	345,408	22.5	313,919	20.5	31,488	2.1
Ixtlahuacán	15,470	34.5	13,558	30.2	1,912	4.3
Juanacatlán	4,810	33.8	4,195	29.5	615	4.3
El Salto	53,760	43.8	44,542	36.3	9,218	7.5
Tlajomulco	147,383	31.3	129,601	27.5	17,782	3.8
Tlaquepaque	212,108	36.2	185,240	31.6	26,869	4.6
Tonalá	153,146	32.9	130,153	28.0	22,993	4.9
Zapopan	295,643	22.8	267,631	20.7	28,012	2.2

Fuente: Elaboración propia con base en el concentrado elaborado por el Consejo Estatal de Población basado a su vez en estimaciones del Coneval, MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

habitantes con alguna condición de pobreza. Si bien entre el más y el menos pobre del Área existe una diferencia importante, éste último (Guadalajara) presenta cifras alarmantes de cualquier modo, pues aproximadamente una de cada cinco personas es pobre, aunque para efectos comparativos con otras partes del país es significativamente menor.

En relación con los indicadores de pobreza, éstos se clasifican en tres: *a)* no pobres y no vulnerables; *b)* vulnerables por ingreso; y *c)* vulnerables por carencia social. Así pues, las estimaciones del INEGI reportan que cerca de un cuarto de la población del AMG no es pobre ni vulnerable, mientras que Zapopan mantiene el índice

más alto con 33 por ciento y Tlajomulco el más bajo con apenas 18.6. En cuanto a la vulnerabilidad por ingreso, sólo el siete por ciento de los habitantes del Área se encuentran en dicha condición, siendo Zapopan de nuevo el más bajo con 5.7 por ciento y El Salto el que posee la mayor vulnerabilidad, ya que casi 10 de cada 100 habitantes la padecen.

En este punto parece pertinente abrir un paréntesis, pues al igual que con el resto de los índices y parámetros que ofrecen INEGI y otros organismos, es necesario observar y juzgar la metodología utilizada. En este caso en específico se hace referencia a que la vulnerabilidad por ingreso se obtiene con cálculos relacionados a si la renta de la persona u hogar (de ser el caso) es capaz de satisfacer o cubrir el costo de la canasta básica, hecho que resulta discutible a juicio del autor y explica en cierto modo por qué los resultados sean aparentemente bajos cuando por experiencia cotidiana parecería evidente que más de cinco zapopanos de cada cien son vulnerables debido a su ingreso.

Cerrando el paréntesis sobre *vulnerabilidad por ingreso*, el tercer parámetro se denomina *vulnerabilidad por carencia social* y hace referencia a una serie de condiciones que presentan o no los individuos para ser considerados como pobres o vulnerables; básicamente se trata de las siguientes: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a los servicios de seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación.

Así, encontramos que el 36 por ciento de los habitantes del AMG se encuentra en vulnerabilidad por carencia social y, de manera alarmante, en promedio cada persona en la ciudad cuenta con dos carencias a la vez. Sobre el mismo indicador, Tlaquepaque cuenta con el menor porcentaje de población en vulnerabilidad por carencia social

TABLA 2. PORCENTAJE DE PERSONAS NO POBRES Y NO VULNERABLES

Municipio	Porcentaje no pobres y no vulnerables
AMG	24.8
Zapopan	33.3
Guadalajara	32.9
Juanacatlán	26.5
Tlaquepaque	25.6
Tonalá	23.2
Ixtlahuacán	19.2
El Salto	18.9
Tlajomulco	18.6

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

con 29.4 y Tlajomulco posee el más alto con 44.3. Curiosamente, al analizar la columna de carencias promedio, Juana-catlán y El Salto presentan cifras más bajas que otros municipios a pesar del rezago y la pobreza que reflejan en el resto de los indicadores, como se puede observar en la Tabla 3.

Con relación al tipo de carencia, en el AMG se observan los siguientes datos: 19.1 de cada 100 habitantes presenta rezago educativo, un 38 por ciento carece de accesos a servicios de salud, el 48.3 de acceso a seguridad social, el 7.4 posee problemas de calidad y espacios de vivienda, otro 12.5 de servicios básicos en la misma y 23.1 presenta dificultades de acceso a la alimentación.

En ésta última carencia es necesario abrir otro paréntesis para resaltar una cierta contradicción, pues si más del 20 por ciento de las personas tienen problemas para alimentarse, entonces ¿cómo es posible que sólo el 7 por ciento de la misma población presente carencias por ingreso, que se calcula con la posibilidad que tienen

TABLA 3. PORCENTAJE DE HABITANTES EN VULNERABILIDAD POR CARENCIAS SOCIALES Y PROMEDIO DE CARENCIAS

Municipio	Porcentaje	Carencias (promedio)
AMG	36.0	2.0
Guadalajara	38.9	1.8
Ixtlahuacán	40.4	2.0
Juanacatlán	31.7	1.8
El Salto	27.4	1.9
Tlajomulco	44.3	2.5
Tlaquepaque	29.4	1.9
Tonalá	38.0	2.1
Zapopan	38.2	1.8

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

TABLA 4. CARENCIAS SOCIALES POR MUNICIPIO EN PORCENTAJES

Municipio	Rezago educativo	Acceso a servicios de salud	Acceso a seguridad social	Calidad de espacio en la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Acceso a alimentación
AMG	19.1	37.9	48.3	7.4	12.5	23.1
Guadalajara	15.2	35.6	43.8	3.4	0.4	18.9
Ixtlahuacán	20.1	43.6	53.3	9.3	13.3	22.8
Juanacatlán	18.2	32.9	43.5	6.8	6.9	24.7
El Salto	20.9	36.7	47.5	10.6	16.0	29.9
Tlajomulco	28.3	46.0	56.5	5.3	30.4	22.7
Tlaquepaque	17.1	32.5	43.8	8.5	9.0	27.6
Tonalá	20.3	41.7	50.2	10.0	18.7	24
Zapopan	12.7	33.8	47.6	5.0	5.5	14.1

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

los habitantes de adquirir la canasta básica, compuesta mayormente por alimentos? Asimismo, como puede observarse en la tabla 4, la carencia que menos presentan los habitantes del AMG es la relacionada con los espacios y la calidad de la vivienda, mientras que la que más padecen es el acceso a la seguridad social. En cuanto a los municipios, la carencia más presente es el acceso a seguridad social en Tlajomulco, con 56.5 por ciento y la menos padecida es el acceso a servicios básicos en la vivienda en Guadalajara, al no alcanzar ni el 1 por ciento de sus habitantes.

Finalmente, al analizar los datos sobre el número de carencias sociales salta de inmediato el hecho de que casi el 70 por ciento de la población del AMG presenta al menos una de ellas y más de uno de cada cinco habitantes del Área carece de tres o más rubros. Por su parte, más del 30 por ciento se encuentra por debajo de la línea de bienestar y aproximadamente una de cada diez personas no alcanza la línea de bienestar mínimo. En este caso, Guadalajara y Zapopan presentan cifras considerablemente menores comparados con el resto, como se detalla en la Tabla 5.

TABLA 5. PORCENTAJE DE PERSONAS CON CARENCIAS SOCIALES Y NIVELES DE INGRESO

Municipio	Ninguna o una carencia	Tres o más carencias	Ingreso inferior a línea de bienestar	Ingreso inferior bienestar mínimo
AMG	68.3	21.7	39.2	10.6
Guadalajara	61.4	12.6	28.3	6.1
Ixtlahuacán	74.9	21.8	40.4	11.2
Juanacatlán	65.5	16.6	41.8	11.4
El Salto	71.3	25.3	53.7	16.8
Tlajomulco	75.5	39.3	37.1	9.3
Tlaquepaque	65.6	19.3	44.9	13.0
Tonalá	70.9	26.2	38.8	9.9
Zapopan	61.1	12.1	28.5	7.0

Fuente: elaboración propia con estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Si bien no todas las carencias o parámetros socioeconómicos de los cuales se han ofrecido datos hasta ahora se resuelven con programas sociales o corresponden a la política de desarrollo social, sino a otros ámbitos como la infraestructura, la postura que se fija al hacerlo es que a pesar de que el AMG es una de las regiones menos pobres y más prosperas del país, sus problemas de pobreza y desigualdad no dejan de ser preocupantes.

A fin de cuentas, un área metropolitana en la que sólo 1 de cada 4 habitantes no son pobres ni vulnerables, pero sí el 70 por ciento de ellos presentan algún tipo de carencia social e incluso más del 20 por ciento carece de acceso a la alimentación, es definitivamente una zona en la que se justifica la existencia de programas de asistencia social.

Más allá de discutir la necesidad de intervenciones sociales, el objeto de la presente investigación es analizar cómo se llevan a cabo los programas sociales en un contexto metropolitano, especialmente en uno que, como se ha demostrado líneas arriba, presenta una amplia brecha entre los municipios ricos y pobres que la conforman.

#### POLÍTICA SOCIAL METROPOLITANA: ESTADO ACTUAL, ESFUERZOS Y PROYECTOS

En un mundo donde el ochenta por ciento de la población habita en zonas urbanas (OCDE, 2016), los gobiernos municipales de las metrópolis enfrentan retos que trascienden a los territorios que administran, de modo que se ven en la necesidad de colaborar entre sí para gestionar manchas urbanas complejas y con problemas específicos que necesitan de políticas públicas igual de precisas para atenderlos.

De hecho, en la Constitución Política del Estado de Jalisco se contempla que los municipios pertenecientes a un área metropolitana deben coordinarse en pleno uso de sus facultades para el mejor funcionamiento de los servicios públicos. Asimismo, se cuenta con la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco que justifica la conformación de distintas instancias de alcance metropolitano; una de ellas es el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan).

El Imeplan es un organismo público descentralizado de carácter intermunicipal que promueve la gestión metropolitana eficaz por medio del análisis, evaluación y recomendaciones acerca de los servicios públicos, las funciones municipales y las políticas públicas en el AMG, bajo el modelo de gobernanza que promueve la participación de actores públicos, privados y sociales en la toma de decisiones.

Uno de los productos principales del Instituto es el Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana Guadalajara, 2042 (PDM). Se trata de un instrumento de planeación a mediano y largo plazo que contempla y establece estrategias a seguir en distintos ámbitos para definir el rumbo de la ciudad con miras al futuro, y dentro de esos ámbitos, es observable que el más relevante es aquel relacionado con la expansión territorial y su ordenamiento.

Adicionalmente, el PDM reconoce que el área metropolitana es un sistema multipolar de unidades territoriales en el que deben articularse además las políticas de desarrollo social, económico y cultural, siendo la primera la que atañe a la presente disertación. Luego, el Programa supone que se logra la integración funcional metropolitana, entonces, se observa la planeación efectiva por medio de la suma de los recursos con los que cuenta cada municipio para mejorar la situación de todos en conjunto.

En el mismo tenor, encontramos que el principio rector que encabeza el PDM es la igualdad de derechos y oportunidades, que hace referencia a la atención de necesidades en la población, la mejora de su calidad de vida y el combate a la pobreza —en pocas palabras, política social—. Resumiendo, la política social es contemplada en distintas ocasiones a lo largo del Programa, reconociendo que es necesario el diseño de políticas públicas en materia de vivienda, alimentación, salud, educación y demás derechos sociales.

De este modo, es reconocible que el Programa admite y promueve la necesidad de

formular acciones de política social que permeen a nivel metropolitano y mejoren la calidad de vida de los habitantes del AMG en su conjunto; sin embargo, el PDM no deja de ser una estrategia discursiva y un plan de acción intangible que necesita ser materializado, por lo que resulta pertinente mencionar en líneas sucesivas aquello que se lleva a cabo en realidad.

Al no existir un nivel de gobierno metropolitano que coordine los esfuerzos de los municipios para el beneficio colectivo del AMG, es el gobierno estatal el primero que viene a la mente al reflexionar sobre la institución de una posible agenda colectiva en la metrópoli en virtud de su preeminencia presupuestaria y de su rol tradicional como coordinador municipal. Al respecto, podemos encontrar que el Gobierno de Jalisco diseña e implementa una gran cantidad de programas relativos al desarrollo social, sin embargo, una proporción mínima de ellos está pensada específicamente para la región más importante (y quizás más desigual) de la entidad.

Uno de esos programas lleva por nombre Bienevales para Estudiantes, el cual consiste en un subsidio al transporte público para educandos de educación media, media superior y superior de los ocho municipios del AMG, aunque también se entrega en Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande, municipios que son centro de sus respectivas zonas metropolitanas, de modo que podemos afirmar que el de Bienevales es un programa social metropolitano, aunque no sea exclusivo del área que aquí se estudia.

Después, existe el programa Transvales, que aplica un cincuenta por ciento de descuento sobre cada viaje en transporte público a grupos vulnerables, considerando como tal a estudiantes, profesores, personas con discapacidad y adultos mayores. Sin ánimo de abrir una discusión al respecto, cabe mencionar simplemente que resulta discutible el hecho de etiquetar a los dos primeros grupos como vulnerables, aunque sin duda, es un apoyo considerable para la gran cantidad de beneficiarios que posee la intervención (150,000 en 2015).<sup>1</sup>

Un tercer programa social a nivel metropolitano es Mujeres Avanzando Rumbo al Bienestar, que otorga apoyos en especie, apoyos económicos sin retorno y servicios de asistencia técnica-profesional a mujeres mayores de 14 años que se encuentran en vulnerabilidad económica, alimentaria o en riesgo de violencia en el entorno familiar.

Además de los tres programas sociales anteriores, existen otras tres intervenciones focalizadas a nivel metropolitano en otros ámbitos. En lo económico, el gobierno estatal a través de la secretaría responsable de dicho sector, implementa una intervención cuyo objetivo es asesorar, gestionar y orientar empresas nuevas y extranjeras que desean instalarse en el AMG, en el entendido que los trámites y requerimientos pueden resultar confusos o complicados para alguien ajeno al entorno.

Con respecto a infraestructura, existe a manera de programa (aunque técnicamente no lo es) el Fondo Metropolitano de Guadalajara, enfocado a la procuración, diseño, imple-

---

<sup>1</sup> Transvales se distingue principalmente de Bienevales por ser un subsidio y no un apoyo en especie, y por aplicarse específicamente en el AMG y no en otras zonas metropolitanas del estado.

mentación y todo lo relativo a obra pública y proyectos que incidan en el beneficio económico y social con el mínimo impacto ambiental y territorial de cada zona metropolitana.

Finalmente, encontramos el programa Salvando Vidas de la Secretaría de Movilidad, que aplica pruebas aleatorias de alcoholimetría a los conductores del AMG con el fin de prevenir las muertes y accidentes ocasionados por la combinación de alcohol y volante, reteniendo el vehículo, consignando al infractor o aplicando multa económica, según sea el caso. A pesar de que el catálogo de programas del Gobierno del Estado afirma que se realiza en el AMG, se sabe que dicha información está desactualizada o es incorrecta, bajo el conocimiento de que los puestos de control se instalan también en carreteras y en el interior del estado.

Así, tras el breve recuento de los programas diseñados para el AMG, es posible dar cuenta de los siguientes puntos:

- De los 281 programas del Gobierno del Estado de Jalisco disponibles en el catálogo descargable de su sitio oficial hasta 2017, sólo seis (el 2.14 por ciento) se encuentran focalizados a un área metropolitana (cualquiera de las consideradas como tal en la entidad).
- De los mismos 281 programas, cuatro (1.42%) se enfocan únicamente al AMG en particular.
- De los cuatro programas exclusivos del AMG, sólo Transvales y Mujeres Avanzando Rumbo al Bienestar son programas sociales, es decir, menos del uno por ciento del total de intervenciones estatales son programas sociales diseñados para el AMG.

Los datos anteriores permiten interpretar a manera de hipótesis de trabajo, que el gobierno estatal no es un procurador relevante del desarrollo social del Área Metropolitana de Guadalajara en su conjunto, a pesar de que en su discurso reconozca el rol que debe asumir en el logro de lo anterior. Es de llamar la atención que se focalice apenas un dos por ciento de los esfuerzos al lugar donde reside más del sesenta por ciento de la población y aún más sorprendente es encontrar que a pesar de la desigualdad intermunicipal que se ha demostrado en el primer apartado del presente, el gobierno estatal no concentre al menos una centésima parte de sus intervenciones específicamente en disminuir tal brecha para detonar el desarrollo social metropolitano, pues mientras se inviertan recursos sin focalización, es muy probable que las distancias entre municipios no se acorten.

Podría contradecirse lo anterior bajo el precepto de que todos los habitantes del estado deben poder acceder a los mismos beneficios sociales, o bien podría invocarse cualquier otro argumento relacionado con la igualdad entre habitantes de las zonas metropolitanas y el interior de la entidad. Sobre esto, la presente investigación no sugiere que algunos jaliscienses necesitan más o menos apoyo, pues la cuestión de fondo no es la cantidad, sino que cada zona metropolitana o región tiene necesidades particulares, y lo que se observa por parte del gobierno estatal es un grado mínimo de focalización en el diseño de los programas.

Asimismo, se infiere que los programas del gobierno estatal carecen de un proceso de discusión de agendas para su formulación y que, por el contrario, éste tiene los recursos materiales y humanos para implementar acciones propias en los territorios municipales sin mayores consecuencias.

Una vez analizadas las acciones que realiza el gobierno estatal en la procuración del desarrollo social a nivel metropolitano en la región, es reconocible que quizás éstas no son suficientes para lograrlo de manera considerable, por lo que es deseable que los municipios que la integran colaboren entre sí, como se verá en el próximo segmento.

#### CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DE AGENDAS MUNICIPALES EN POLÍTICA SOCIAL

La política social en México, y por lo tanto en Jalisco, se encuentra históricamente ligada a los procesos político-electorales a pesar de ciertos esfuerzos para que los sucesos de tal índole no trunquen o condicionen la existencia y continuidad de programas por el simple hecho de la diferencia partidista.

El caso aquí expuesto es un claro ejemplo del cambio observado en la política social a raíz de un proceso político, pues al menos de 2012 a 2015 cuando el gobierno estatal y la mayoría de los ayuntamientos metropolitanos provenían del mismo partido, la agenda era altamente convergente. A propósito, es necesario mencionar que con la elevada convergencia no se hace implícito de ninguna manera que ésta sea conveniente o perjudicial, sino que simplemente la concordancia se encuentra en que los gobiernos municipales no tienen incentivos considerables para formular y diseñar programas propios fuera de la agenda estatal.

Dicho de otro modo, cuando los actores que ocupan los puestos clave en los gobiernos municipales coinciden con miembros de su partido en el gobierno estatal, los primeros suelen limitarse a ser implementadores, difusores y apoyadores de la política que se formula desde la entidad. Esa lógica se acentuó de manera muy particular al tratarse del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se caracteriza por la alineación y la disciplina interna, de tal suerte que se sugiere que en el trienio 2012-2015 la combinación priísta en ambos órdenes privilegió los programas estatales, por lo que continuar discutiendo sobre la convergencia o divergencia intermunicipal en dicho periodo resulta innecesario más allá de lo expuesto.

El cambio sustancial se da en 2015 cuando en el gobierno estatal se mantiene el PRI y en gran parte de los municipios metropolitanos llega al poder el partido Movimiento Ciudadano (MC). En primer lugar, se observa que algunos de los programas estatales que se habían implementado en el trienio 2012-2015 son complementados por una intervención meramente municipal, como el programa Mochilas con los Útiles,<sup>2</sup> que es inspirado en parte por el similar Útiles y Uniformes de Tlajomulco, ejecutado por un gobierno

<sup>2</sup> Programa estatal que dota de útiles escolares a los alumnos de preescolar, primaria y secundaria de planteles públicas de toda la entidad.

emanado del propio MC años atrás y continuado por el presidente municipal de Guadalajara de 2015 a 2018, Enrique Alfaro, también presidente de Tlajomulco de 2010 a 2012.

A pesar de que ciertos actores y facciones de Movimiento Ciudadano promovieron en su momento los programas de útiles escolares mediante entrega directa del apoyo, cuando asumieron el poder de los gobiernos municipales que conforman el interior del área metropolitana (excepto Tonalá), lanzaron críticas al esquema de reparto y diseñaron intervenciones complementarias a Mochilas con los Útiles bajo el argumento que éste debía ser modificado por diversas circunstancias.

Así, Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco implementaron intervenciones paralelas al programa estatal, enviando un poderoso mensaje implícito: ahora los gobiernos metropolitanos pueden cooperar entre sí para formular una agenda propia, incluso distinta a la estatal. La relativa independencia que buscan los municipios en política social no es un divorcio (ni debería serlo) con el gobierno estatal, sino un indicador de que al igual que éste último tiene sus programas y temas insignia, los municipios gobernados por Movimiento Ciudadano poseen los propios y apuntan a marcar una diferencia con los estatales, de modo que el ciudadano pueda distinguir qué recibe de cada quién y así evitar que todo le sea atribuido al estado como suele ocurrir.

Sin más, es posible establecer como hipótesis de trabajo que los gobiernos municipales de extracción emecista<sup>3</sup> son los que presentan mayor convergencia entre sus agendas en materia de política social. Concretamente, los presidentes municipales del AMG anunciaron en 2016 la Política Metropolitana de Desarrollo Social (PMDS), en la cual se invierten en conjunto alrededor de 725 millones de pesos en programas propios, pero que atienden prácticamente a los mismos sectores o temas: útiles y uniformes escolares, becas para estancias infantiles, becas a estudiantes, apoyos productivos a mujeres, apoyos a mujeres jefas de familia y asistencia al adulto mayor, los cuales se espera que beneficien a más de 800,000 personas. A continuación, se detallan las acciones, presupuestos y beneficiarios de la llamada Política Metropolitana de Desarrollo Social.

Como se muestra en la Tabla 6, los gobiernos de Movimiento Ciudadano en el AMG emprendieron programas de útiles escolares propios sin restringir la entrada al programa estatal, mientras que Tonalá (gobernado por el PRI) continuó implementando Mochilas con los Útiles, reforzando el argumento de la subordinación del municipio al gobierno estatal en términos políticos cuando se trata del desarrollo social. Curiosamente, entre los programas municipales y el estatal

TABLA 6. PROGRAMAS DE UNIFORMES, MOCHILAS Y ÚTILES ESCOLARES EN LOS MUNICIPIOS DEL AMG

Municipio	Beneficiarios	Inversión
Guadalajara	250,000	\$141'000,000
Tlaquepaque	133,000	\$25'000,000
Tlajomulco	138,000	\$34'000,000
Zapopan	220,000	\$120'000,000
Total	741,000	\$320'000,000

Fuente: Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

<sup>3</sup> Término utilizado para referirse a la adscripción a MC o Movimiento Ciudadano.

no existe gran diferencia en cuanto a la esencia, pues básicamente todos persiguen los mismos objetivos: disminuir la deserción escolar (o en su defecto incentivar la permanencia) y apoyar la economía familiar de los hogares que tienen hijos e hijas en escuelas públicas de nivel básico.

Quizás la divergencia más considerable entre estado y municipios es que en los últimos se observa la inclusión de los empresarios para la entrega del programa, a diferencia del estatal que adquiere los paquetes escolares bajo criterios propios y los distribuye directamente al beneficiario. El nuevo esquema probablemente obedece a la procedencia de algunos de los actores principales de los gobiernos emecistas, específicamente del presidente municipal de Zapopan, Pablo Lemus Navarro, con extracción y experiencia empresarial.

En atención al mismo objetivo de disminuir la deserción escolar, los gobiernos del AMG implementan programas de apoyo mediante becas a los estudiantes de preparatoria, excepto en Tlajomulco que lo focaliza a las secundarias y, de nuevo, Tonalá queda fuera de la convergencia en la agenda al no poseer un programa propio en dicho ámbito.

Luego, tres de los municipios del AMG analizados implementan programas de becas para estancias infantiles, los cuales consisten en otorgar financiamiento para que padres y madres laboralmente activas y en condiciones de vulnerabilidad puedan acceder a los servicios de guardería, y así evitar que el impedimento de lo anterior sea motivo de baja productividad laboral o desatención del menor.

En lo relativo a los programas sociales con enfoque de género, en el AMG se implementan dos series de intervenciones focalizadas a las mujeres. Los primeros se pueden

TABLA 7. PROGRAMAS DE BECAS PARA ESTUDIANTES DE PREPARATORIA EN LOS MUNICIPIOS DEL AMG

Municipio	Beneficiarios	Inversión
Guadalajara	10,000	\$97'000,000
Tlaquepaque	1,350	\$13'000,000
Tlajomulco	2,000	\$10'000,000
Zapopan	6,000	\$40'000,000
Total	19,350	\$160'000,000

Fuente: Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

TABLA 8. PROGRAMAS DE BECAS PARA ESTANCIAS INFANTILES EN LOS MUNICIPIOS DEL AMG

Municipio	Beneficiarios	Inversión
Guadalajara	1,950	\$11'000,000
Tlaquepaque	1,518	\$9'000,000
Zapopan	1,000	\$6'000,000
Total	4,468	\$26'000,000

Fuente: Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

TABLA 9. PROGRAMAS DE APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS DE MUJERES EN LOS MUNICIPIOS DEL AMG

Municipio	Beneficiarias	Inversión
Guadalajara	2,500	\$100'000,000
Tlaquepaque	550	\$11'000,000
Zapopan	500	\$10'000,000
Total	3,550	\$121'000,000

Fuente: Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

concentrar bajo el nombre de proyectos productivos de mujeres y se llevan a cabo en Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. Tienen como objetivo común apoyar con créditos, capacitación, asesoría y seguimiento a mujeres en lo individual o grupalmente, para que puedan emprender negocios productivos y autosostenibles. Con ellos se espera fomentar el empoderamiento femenino y mejorar la calidad de vida de las ciudadanas en condiciones de vulnerabilidad, para que ellas mismas sean procuradoras de su bienestar.

Otra serie de programas son focalizados a las mujeres jefas de familia que se encuentran en situación vulnerable, por medio de la entrega de apoyos para mejorar su ingreso y disminuir la desigualdad a la que se enfrentan. Este es el sector que mayor convergencia muestra en las agendas metropolitanas, pues incluso Tonalá que no participa de la Política Metropolitana de Desarrollo Social implementa un programa propio.

Caso similar es la agenda existente en torno a la atención del adulto mayor, pues los cuatro municipios emecistas desarrollan programas en su beneficio, mientras que Tonalá posee a través del sistema DIF (Desarrollo Integral de la Familia) el Centro de Atención Integral al Adulto Mayor, que ofrece distintos servicios asistenciales a la población de la tercera edad.

Así pues, tras revisar las agendas municipales para el desarrollo social es posible notar que la sintonía o uniformidad depende considerablemente de los tiempos y sucesos políticos, al grado que podemos afirmar que existe política social metropolitana mientras haya política metropolitana, es decir, la *politics* determina la *policy*.

Asimismo, al ser este estudio una fotografía de la política social en el AMG para un momento determinado, la conclusión anterior puede variar en el corto plazo, sin embargo, la hipótesis de trabajo se mantiene al existir indicios claros de que las agendas de desarrollo social se construyen con base en proyecciones políticas. Además, el hecho de que exista convergencia en los temas no necesariamente significa que los municipios cooperen entre sí para llevar a cabo sus acciones.

Sin duda, el hecho de elaborar un plan intermunicipal como lo es la Política Metro-

TABLA IO. PROGRAMAS DE APOYO A MUJERES JEFAS DE FAMILIA EN LOS MUNICIPIOS DEL AMG

Municipio	Beneficiarias	Inversión
Guadalajara	960	\$9'000,000
Tlaquepaque	1,200	\$12'000,000
Tlajomulco	1,200	\$6'000,000
Zapopan	13,775	\$34'000,000
Total	17,135	\$61'000,000

Fuente: Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

TABLA II. PROGRAMAS DE APOYO A ADULTOS MAYORES EN LOS MUNICIPIOS DEL AMG

Municipio	Beneficiarios	Inversión
Guadalajara	1,250	\$15'000,000
Tlaquepaque	1,000	\$10'000,000
Tlajomulco	1,200	\$6'000,000
Zapopan	4,382	\$6'200,000
Total	7,832	\$37'200,000

Fuente: Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

politana de Desarrollo Social, es reconocible como un atisbo de cooperación a pesar del notorio componente político de la acción. No obstante, no existe evidencia contundente para afirmar que existe cooperación intermunicipal más allá de la conformación de la agenda.

Para llegar a tal conclusión se revisaron la mayoría de las reglas de operación de los programas enlistados líneas arriba, así como una serie de intervenciones fuera de la PMDS en virtud de que dichos documentos contienen las directrices y estrategias de todo programa, y si los municipios en realidad colaboraran entre sí, éstos documentos seguramente contendrían información al respecto.

Dicho esto, ninguna de las reglas de operación revisadas contempla la colaboración de una instancia externa al municipio en alguno de los programas y la tendencia continuó al encontrar indicios de que dicha cooperación no se da con regularidad en la práctica, pero tampoco se espera que se presente; es decir, no es frecuente que los servidores públicos trabajen con sus homólogos de los municipios vecinos, sino que la normalidad es que cada quien implemente sus programas y con sus recursos.

Si tomamos en cuenta que no todos los municipios cuentan con los mismos recursos, sino que éstos son muy dispares, la ejecución de los programas y su efectividad podrían estar relacionados con la falta de cooperación, aunque lo anterior abriría una nueva línea de investigación que no se pretende tratar por el momento. Lo que sí es necesario considerar es si las acciones que se están emprendiendo actualmente pueden, intencionalmente o no, permear en los demás municipios y así avanzar a un desarrollo social colectivo.

#### TRASCENDENCIA Y PERMEABILIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES MUNICIPALES

En el mismo ejercicio en el cual se revisaron las reglas de operación de los programas en búsqueda de cooperación intermunicipal, también fue posible encontrar que la gran mayoría de ellos solicita al potencial beneficiario o beneficiaria que acredite que habita en el municipio al cual acude en busca de asistencia social, lo que indica probablemente que los gobiernos municipales procuran específica y únicamente a sus habitantes para la provisión de bienes y servicios, lo cual resulta lógico tomando en cuenta que el presupuesto de éstas instancias suele ser limitado y debe priorizarse a los contribuyentes del mismo por encima de otros ciudadanos.

No obstante, los programas probablemente pueden incidir en la población de municipios distintos al que van dirigidos de manera intencionada o no intencionada; es por ello que se analizan una por una las intervenciones de la PMDS con el fin de encontrar eventuales beneficios intermunicipales que coadyuven al desarrollo social metropolitano, característica a la que nos referimos en este capítulo bajo el nombre de permeabilidad y trascendencia de los programas.

Comenzando con los programas municipales de útiles, mochilas y uniformes, debemos recordar que éstos son complementados por un programa estatal que anteriormente tenía la cobertura total de la provisión de dichos bienes, por lo que no se podía hablar de trascendencia y permeabilidad en razón de que toda la entidad los recibía por

igual; luego, al hacer modificaciones en el esquema de entrega o añadir bienes como el calzado, es posible valorar dichas características.

Los programas mencionados tienen una causalidad confusa, en la que es posible establecer como hipótesis que primero se pensó en el componente, es decir, se decidió entregar mochilas, útiles y uniformes, y luego se diseñó el resto del programa sin tener una necesidad comprobada que justificara la intervención aunque, de nuevo, comprobarlo excede el alcance trazado por este artículo y sólo se dibuja la posibilidad de que esto haya ocurrido.

En cuanto a sus objetivos sobre la deserción escolar, resulta considerablemente complicado atribuir a los programas ciertos cambios en las cifras sobre el problema, tomando en cuenta que hay un sinnúmero de factores que inciden en la decisión del alumnado y sus familias de abandonar los estudios; además, existe evidencia de que la falta de dinero o de útiles no son razones contundentes para que los habitantes del AMG consideren sacar a sus hijos de la escuela. De este modo, si incluso en el mismo municipio no es posible establecer relaciones de causalidad entre la intervención y su objetivo de disminuir la deserción escolar, entonces se descarta la posibilidad de que pudiera lograrlo en municipios vecinos en términos de la trascendencia mencionada.

El objetivo de apoyar la economía familiar, en cambio, podría tener mayor permeabilidad tomando en cuenta que, de ser real y sustancial el ahorro en los bienes, éstos recursos podrían ser reinvertidos en otros municipios, dado que la mayoría de los habitantes desarrollan sus actividades en varios de ellos todos los días.

Por su parte, las becas para estancias infantiles tienen pocas posibilidades de permeabilidad en las condiciones de la metrópoli en su conjunto, pues se trata de un apoyo que beneficia casi únicamente al usuario, a menos de que se estime que la tranquilidad de dejar a los hijos e hijas probablemente esté aumentando la productividad laboral de los padres en beneficio de la economía en su conjunto, lo cual es mera especulación. Con lo anterior no se intenta menospreciar el objetivo de dichos programas, sino descartar que éstos tengan efectos de alcance metropolitano.

Las becas para estudiantes de preparatoria (secundaria en el caso de Tlajomulco) podrían tener permeabilidad en el mediano y largo plazo, pues la entrega de un apoyo quizás no tiene una incidencia considerable en el gasto del estudiante como para considerarlo relevante en términos de trascendencia en lo inmediato, sin embargo, si los programas de becas alcanzan sus objetivos de incentivar la permanencia y mejorar el desempeño de los estudiantes, entonces el municipio tendría personas más instruidas que saldrán al mercado laboral no sólo de su municipio, sino del resto, con mejores herramientas en beneficio de la metrópoli en su conjunto.

Al igual que el resto de las transferencias monetarias o de ahorro como los de útiles escolares, los programas de apoyos productivos a mujeres y aquellos dirigidos a las jefas de familia, tienen permeabilidad no intencionada en tanto son entregados estrictamente a personas de su respectivo municipio, que a fin de cuentas realizan sus actividades en otros diferentes al suyo y “mueven” ese apoyo en comercios y negocios de la ciudad, mejorando las condiciones de vida de los habitantes de otros municipios,

quienes a su vez hacen lo propio y quizás contribuyen (en cifras desconocidas y tal vez imposibles de cuantificar) el desarrollo del AMG en su conjunto.

En cambio, los programas de asistencia para adultos mayores no siguen la misma lógica sobre el gasto intermunicipal del apoyo otorgado, pues se supone que se entregan a personas con movilidad limitada y que hacen uso del mismo para cubrir las necesidades básicas y a corto plazo. Se trata de ciudadanos que generalmente realizan un esfuerzo considerable para trasladarse a las pruebas de supervivencia que condicionan el apoyo, o incluso para cobrar y ejercer el mismo; así, la cuestión de la movilidad cotidiana es la que quizás limite la permeabilidad y trascendencia intermunicipal del programa, bajo el supuesto de que se entrega sólo a adultos con limitantes físicas y económicas propias de su edad, dada su condición, aunque se sabe que en la práctica acceden al programa personas que cumplen sólo con el requisito de la edad, pero que realmente no necesitan el apoyo en términos económicos y socioeconómicos.

Dicho esto, podemos observar que los planes como la PMDS y los actores que la formulan, no contemplan ni pretenden que los programas sociales incidan en la población de otros municipios. Incluso, se deduce cierto individualismo en algunos de ellos, en los que el nombre mismo de la intervención contiene el nombre del municipio, como Zapopan Presente.

Asímismo, en ninguna de las reglas de operación revisadas es posible leer que el programa pretende (o podría) tener efectos más allá del municipio que lo implementa; por el contrario, se habla específicamente de zapopanos, tlaquepaquenses y demás, contradiciendo la esencia de la PMDS y el PDM que defienden la procuración y fomento del desarrollo social colectivo o metropolitano sobre el individual o municipal.

Entonces, una vez que se ha dado cuenta de cómo los gobiernos municipales implementan programas con miras al desarrollo propio frente al colectivo, es necesario finalizar con un análisis del gasto que permita obtener un acercamiento a cuestionamientos tales como: ¿es éste equitativo?; ¿permite disminuir las brechas de desigualdad entre los municipios, o las exacerba?; y ¿qué hay políticamente detrás del gasto en desarrollo social de la PMDS?

#### EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD ENTRE LAS ACCIONES MUNICIPALES

Remitiendo el argumento a la Tabla 1, los índices de pobreza ordenados de mayor a menor indican que El Salto es el municipio con mayor porcentaje de población en dicha condición, seguido de Tlaquepaque, Ixtlahuacán, Juanacatlán, Tonalá, Tlajomulco, Zapopan y, finalmente, Guadalajara. Entonces, cuatro de los cinco municipios con más pobreza en el AMG no se encuentran en la estrategia que pretende detonar el desarrollo social de la región.

No obstante, dentro de los que sí son parte de la PMDS existen observaciones interesantes que emergen al revisar el gasto de cada municipio en la relación existente entre inversión y número de beneficiarios, sabiendo que el dato de inversión comprende gastos implícitos para la operación del programa y no representa la cantidad de recur-

so que termina en un entregable, pero que sin duda alguna sirve como ejercicio para dar cuenta de situaciones como las expuestas a continuación.

Primero, a pesar de que los artículos escolares son prácticamente los mismos en todas las escuelas del AMG, la PMDS destina el triple de recursos per cápita en un municipio —Guadalajara— que en otro —Tlaquepaque—. Como puede observarse en la Tabla 12, en Guadalajara y Zapopan se realiza una inversión considerablemente superior en comparación con Tlaquepaque y Tlajomulco, a pesar de que éstos poseen necesidades socioeconómicas más apremiantes de acuerdo con las estadísticas presentadas en el primer apartado del este artículo.

Sin embargo, en los programas de becas para estancias infantiles, la tendencia se invierte y Guadalajara destina la menor cantidad de recursos per cápita y Zapopan es el municipio que más gasta, seguido de Tlaquepaque, recordando que Tlajomulco no tiene un programa de ésta clase.

Luego, en los programas de becas de preparatoria, Guadalajara vuelve a tener la mayor inversión per cápita con \$9,700 casi el doble de lo que destina Tlajomulco (\$5,000); mismo caso en los programas de apoyos a proyectos productivos para mujeres donde reporta el doble de dinero otorgado que sus similares de Zapopan y Tlaquepaque aunque, curiosamente, éste último lidera la inversión en los

TABLA 12. GASTO POR BENEFICIARIO EN LOS PROGRAMAS DE UNIFORMES, MOCHILAS Y ÚTILES

Municipio	Beneficiarios	Inversión	Gasto por beneficiario
Guadalajara	250,000	\$141'000,000	\$564.00
Zapopan	220,000	\$120'000,000	\$545.45
Tlajomulco	138,000	\$34'000,000	\$246.38
Tlaquepaque	133,000	\$25'000,000	\$187.97
Total	741,000	\$320'000,000	\$431.84

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

TABLA 13. GASTO POR BENEFICIARIO EN LOS PROGRAMAS DE BECAS PARA ESTANCIAS INFANTILES

Municipio	Beneficiarios	Inversión	Gasto por beneficiario
Zapopan	1,000	\$6'000,000	\$6,000.00
Tlaquepaque	1,518	\$9'000,000	\$5,928.85
Guadalajara	1,950	\$11'000,000	\$5,641.03
Total	4,468	\$26'000,000	\$5,819.16

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

TABLA 14. GASTO POR BENEFICIARIO EN LOS PROGRAMAS DE BECAS PARA ESTUDIANTES DE PREPARATORIA

Municipio	Beneficiarios	Inversión	Gasto por beneficiario
Guadalajara	10,000	\$97'000,000	\$9,700.00
Tlaquepaque	1,350	\$13'000,000	\$9,629.63
Zapopan	6,000	\$40'000,000	\$6,666.67
Tlajomulco (secundaria)	2,000	\$10'000,000	\$5,000.00
Total	19,350	\$160'000,000	\$8,268.73

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

programas de apoyos a mujeres jefas de familia, rubro en el que Zapopan ocupa el último lugar, al igual que en los programas destinados a los adultos mayores, donde Guadalajara vuelve a ser el que más invierte por beneficiario.

Luego, a conciencia de que los programas de la PMDS no son lo único que refleja las acciones municipales para el desarrollo social, cabe mencionar que principalmente Guadalajara, Zapopan y Tlajomulco implementan intervenciones alternas como comedores comunitarios y microcréditos y apoyos agrícolas, mientras que Tlaquepaque se concentra más en los seis componentes de la PMDS.

De cualquier modo, es muy notoria la predominancia que tiene Guadalajara en la Política Metropolitana de Desarrollo Social, al ser el municipio que más invierte en cuatro de los seis temas que atiende la agenda, así como en el total de inversión sobre beneficiarios en el acumulado de programas, al grado que está cerca de cuadruplicar la inversión per cápita sobre Tlajomulco, como se muestra en la Tabla 18.

Quizás la importancia de Guadalajara en la agenda metropolitana de desarrollo social es casi natural, tomando en cuenta que es la capital del estado e históricamente dichos municipios guardan ciertas prerrogativas frente a otros en materia de gasto

TABLA 15. GASTO POR BENEFICIARIA EN LOS PROGRAMAS DE APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS DE MUJERES

Municipio	Beneficiarias	Inversión	Gasto por beneficiaria
Guadalajara	2,500	\$100,000,000	\$40,000.00
Tlaquepaque	550	\$11,000,000	\$20,000.00
Zapopan	500	\$10,000,000	\$20,000.00
Total	3,550	\$121,000,000	\$34,084.51

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

TABLA 16. GASTO POR BENEFICIARIA EN LOS PROGRAMAS DE APOYO A MUJERES JEFAS DE FAMILIA

Municipio	Beneficiarias	Inversión	Gasto por beneficiaria
Tlaquepaque	1,200	\$12,000,000	\$10,000.00
Guadalajara	960	\$9,000,000	\$9,375
Tlajomulco	1,200	\$6,000,000	\$5,000.00
Zapopan	13,775	\$34,000,000	\$2,468.00
Total	17,135	\$61,000,000	\$3,559.96

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

TABLA 17. GASTO POR BENEFICIARIO EN LOS PROGRAMAS DE APOYO A ADULTOS MAYORES

Municipio	Beneficiarios	Inversión	Gasto por beneficiario
Guadalajara	1,250	\$15,000,000	\$12,000.00
Tlaquepaque	1,000	\$10,000,000	\$10,000.00
Tlajomulco	1,200	\$6,000,000	\$5,000.00
Zapopan	4,382	\$6,200,000	\$1,414.88
Total	7,832	\$37,200,000	\$4,749.74

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

público, no obstante, hay que recordar de nuevo que la agenda metropolitana es construida con base en cuestiones partidistas como se ha demostrado anteriormente, de tal modo que quien encabeza la PMDS es el presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro, que a su vez abandera el proyecto de Movimiento Ciudadano en la entidad y al momento de redactar estas líneas sostiene aspiraciones a la gubernatura estatal; lo anterior a manera de hipótesis paralela y ajena a los objetivos del presente estudio.

Si conectamos lo anterior con el hecho de que la política social en México es una forma de legitimar una administración o ganar adeptos, se explica en parte el por qué Guadalajara invierte una cantidad muy superior de recursos que sus similares, aun cuando las estadísticas indiquen que las necesidades se encuentran en éstos últimos antes que en la capital. Al respecto cabe mencionar que no es un asunto nuevo ni exclusivo del grupo político emecista, sino que se trata de una práctica arraigada, en virtud de que constantemente se observan aumentos anormales en gasto social previos a una elección (*El Informador*, 2014).

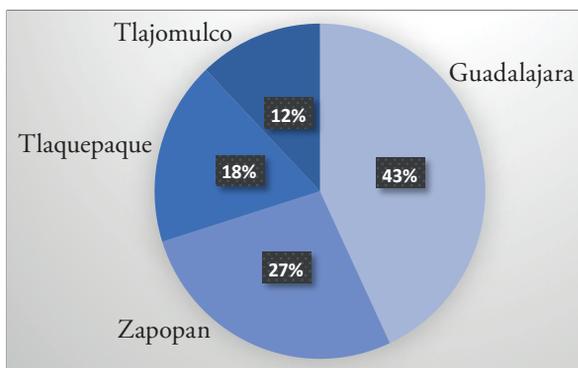
## CONCLUSIONES

El AMG es una región compuesta por municipios sumamente dispares entre sí en términos socioeconómicos y de necesidades de política pública, donde existen carencias y niveles de pobreza preocupantes. Dicha situación justifica en parte la necesidad de formular política social, la cual recientemente ha sido incluida en un marco metropolitano donde se reconoce que la concepción municipalista ha sido reemplazada por una idea de ciudad, donde los gobiernos deben cooperar y buscar el desarrollo colectivo. Al respecto, en el AMG los distintos actores gubernamentales admiten su responsabilidad

TABLA 18. INVERSIÓN PER CÁPITA POR MUNICIPIO

Municipio	Beneficiarios	Inversión	Gasto por beneficiario
Guadalajara	266,660	\$373,000,000	\$1,398.78
Zapopan	245,657	\$216,000,000	\$879.27
Tlaquepaque	138,618	\$80,000,000	\$577.13
Tlajomulco	142,400	\$56,000,000	\$393.26
Total	793,335	\$725,000,000	\$913.86

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.



GRÁFICA I. INVERSIÓN MUNICIPAL POR BENEFICIARIO

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno Municipal de Zapopan, 2016.

y rol en el nuevo esquema metropolitano, sin embargo, sus acciones no son suficientes o pertinentes del todo para lograr los objetivos regionales.

Primero, se observa que el gobierno del estado no es un gestor relevante o eficaz del desarrollo social metropolitano, reflejado en la mínima focalización de sus acciones hacia el AMG. De hecho, son los gobiernos municipales los que terminan siendo los procuradores del mejoramiento colectivo, específicamente Guadalajara, Tlaquepaque Tlajomulco y Zapopan, al formular una agenda de política social con alta convergencia en cuanto a los sectores que atiende y los instrumentos que utiliza.

No obstante, detrás de dicha agenda se mantiene un marcado tinte político, pues la conforman los gobiernos emanados del partido Movimiento Ciudadano, excluyendo principalmente a Tonalá, gobernado por el PRI; de este modo, se afirma que existe convergencia en la agenda mientras exista convergencia en el partido, y que la *politics* determina la agenda de la *policy*.

Asimismo, el hecho de que coincidan los temas y sectores a tratar con política social, no indica que los gobiernos municipales cooperen entre sí para llevar a cabo sus programas, sino que hay indicios de que las acciones se implementan de manera hermética y muy individual, haciendo uso de sus recursos para atender específica y cuidadosamente a su población.

A pesar de lo anterior y de manera generalmente no intencionada, los programas ejecutados de manera individual podrían estar extendiendo sus efectos a la población de otros municipios, específicamente aquellos consistentes en apoyos económicos y de capacitación-instrucción, aunque no se cuenta con información estadística al respecto.

Finalmente, es incuestionable el papel preponderante que juegan Guadalajara y su presidente municipal en la agenda de desarrollo social metropolitano, palpable a través del análisis del gasto, en el que, sin ser el municipio más necesitado, sí es el que más inversión ejerce per cápita en total, al igual que en cuatro de los seis programas que conforman la agenda de la PMDS.

Así, es posible concluir que la política social de la actualidad en el AMG, tanto estatal como municipal, no posee altas probabilidades de detonar un desarrollo social colectivo, en tanto aún se privilegian cuestiones político-partidistas que impiden reducir la brecha entre los municipios ricos y pobres que la conforman, al grado que de hecho, las exacerban en virtud de que la inversión se realiza en los municipios económica, demográfica y políticamente más relevantes como Guadalajara y Zapopan, en detrimento del resto.

#### BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Birkland, Thomas, 2007, "Agenda setting in public policy", en Frank Fischer, Gerald Miller y Marah Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Florida, CRC Press, pp. 63-78.

- El Informador*, 2014, Aumenta a 940 millones gasto para los programas sociales, en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/519825/6/aumenta-a-940-millones-gasto-para-los-programas-sociales.htm>, consultado el 4 de febrero 2017.
- Gobierno Municipal de Zapopan, 2016, Política Metropolitana de Desarrollo Social, en [www.zapopan.gob.mx/wp-content/.../Política-metropolitana-de-Desarrollo-Social.pdf](http://www.zapopan.gob.mx/wp-content/.../Política-metropolitana-de-Desarrollo-Social.pdf), consultado el 7 de diciembre de 2016.
- INEG, 2016, Población, en <http://www.ineg.gob.mx/simeg/index.php/ct-menu-item-3>, consultado el 8 de febrero de 2017.
- INEGI, 2004. Delimitación de las zonas metropolitanas de México, en [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/zonas\\_met.pdf](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/zonas_met.pdf), consultado el 20 de noviembre de 2016.
- OCDE, 2016, Thematic work on cities, en <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/thematicworkoncities.htm>, consultado el 2 de diciembre de 2016.
- Seplan, 2015, Evaluación de resultados del programa Mochilas con los Útiles del Gobierno de Jalisco Ejercicio Fiscal 2014, en <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/agendaMejora/agendaArchivo/descargarArchivo/15>, consultado el 3 de diciembre de 2016.

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO. Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco y licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Actualmente, coordinador especializado en la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Jalisco e investigador-evaluador en A3 Políticas Públicas. Autor y co-autor de otros artículos y capítulos de libros relacionados con políticas públicas, política social y evaluaciones a fondos federales. Correo electrónico: roberto.piedra@gmail.com.

