

INTRODUCCIÓN

Para maximizar los resultados de las políticas sociales, éstas deben ser eficientes. Hay propuestas que señalan que para ello es necesario un manejo más tecnócrata en la administración municipal y poner énfasis en la participación social (Ward, 1999:128). Pero ¿cuáles son los criterios que los funcionarios municipales siguen para definir sus acciones de bienestar social actualmente?. Es la pregunta que guía esta investigación. A continuación, y a manera de introducción, se hace referencia a la implementación de políticas de bienestar social municipales, revisando el entorno en que éstas son diseñadas, los factores que intervienen, y si existen condiciones favorables para adecuar su diseño con participación ciudadana y administración tecnócrata.

Con la finalidad de contextualizar el tema, se describen brevemente algunos aspectos que sirven de base para la estructuración de políticas sociales en México, y la manera como se ha llegado a la idea de una política social en los municipios, que responden a necesidades específicamente locales. Posteriormente se describen los objetivos de esta investigación y su argumentación para apoyar su pertinencia.

Se pueden identificar varias corrientes de pensamiento que definen los criterios para la distribución del bienestar. En una de ellas el Estado benefactor tiene la responsabilidad de asegurar el disfrute de un mínimo de bienestar para garantizar la igualdad y la redistribución de los beneficios materiales; y en otra, el neoliberalismo, donde es el mercado el encargado de distribuir los beneficios sociales, porque es el individuo el más interesado en alcanzarlos y es a través de su trabajo como obtendrá bienestar; aquí al hacer suyo cada hombre el bienestar de acuerdo con su esfuerzo, es como se logrará justicia e igualdad.

En nuestro país, nos dice Sara Gordon, se pueden distinguir “dos amplios períodos en la política social mexicana. El primero va de los años cuarenta hasta principios de la década de los ochenta, y el segundo se inicia con la crisis financiera de 1982 y da lugar a un nuevo modelo económico” (1999:51).

México se encuentra inmerso en este proceso de transición hacia un modelo neoliberal que

abarca el sistema político, el modelo de crecimiento económico y las estructuras sociales del país; pero este proceso impulsado desde la década anterior, ha agravado la crisis económica que sufre el país. Todo esto ha tenido un alto costo social manifiesto por el deterioro del bienestar social y la altísima concentración de la riqueza.

Hoy la pobreza extrema afecta a más de 24 millones de mexicanos que experimentan graves carencias en materia de salud, nutrición, educación y vivienda, además de sufrir la falta de servicios básicos o de tenerlos de manera precaria y de forma irregular. Aunado a esto, estos mexicanos tienen fuertes limitaciones en términos de su capacidad para generar ingresos y contar con medios de vida seguros y sostenibles (Carrasco, 1997: 6).

Además, según la misma autora, existe la pobreza moderada de un amplio sector de la población, que al deteriorarse sus ingresos en los últimos años se encuentra con pocas posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas. Actualmente las últimas cifras oficiales reportan más del 50% de los mexicanos en pobreza.

Las políticas económicas neo - liberales, aunadas a la crisis mundial de los precios del petróleo, han alejado a nuestro país del “primer mundo” y del “milagro mexicano” del que se decía estábamos a un paso de alcanzarlo hace algunos años. Según un informe de 1997 del Banco Interamericano de Desarrollo, México al igual que en Bahamas y Honduras, la pobreza inicia una avanzada durante la segunda mitad de la década de los ochenta que se mantiene en la primera de los noventa. La riqueza nacional natural y de infraestructura para la producción manufacturera, que nos aseguraría el salto hacia el desarrollo económico, no ha sido suficiente en este modelo neoliberal. Nuestro país terminó la primera mitad de la pasada década con el 21% de su población en extrema pobreza y el 40% en condiciones de pobreza moderada (Méndez y Díaz, 1997:6).

Por otro lado, en el contexto netamente estructural de la economía, Carrasco señala que “la distribución del ingreso refleja marcadas disparidades. Tenemos que en 1994 el 20 % más rico de la población concentraba el 55% del ingreso nacional, mientras que el 20 % más pobre sólo recibía el 4% del ingreso total” (1997:7). Esta disparidad en la distribución del ingreso cada día se polariza más.

Esta desigualdad y pobreza vienen acompañadas de otros fenómenos sociales asociados a los procesos de exclusión social, que tienen sus propias características, como son el aislamiento y la discriminación; a su vez, éstas repercuten en las capacidades de inserción económica y laboral permitiendo de esta manera cerrar aún más el círculo de la pobreza.

México forma parte de la Organización de las Naciones Unidas y como tal ha firmado la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que tiene el compromiso de buscar la equidad y la erradicación de la pobreza. Los elevados niveles de esta última en el país, así como la marcada desigualdad que prevalece en la distribución del ingreso, de las capacidades y de las oportunidades son inaceptables, por ello la urgencia de hacer eficientes las políticas sociales.

Si las posibilidades de crecimiento del país dependen de la capacidad de la sociedad para formar los recursos humanos que requieren los procesos de aumento de la productividad y la competitividad, es necesario disminuir la desigualdad y la pobreza elevando las capacidades de la población con acciones encaminadas a aumentar la salud y la educación, así como la ocupación productiva y la capacitación.

Para lograr esto, México ha hecho intentos con programas de atención a zonas marginadas desde la década de los setenta, cuando se pusieron en marcha programas como el Programa de Atención a Áreas Marginadas (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Más recientemente el presidente Salinas de Gortari creó el Programa Nacional de Solidaridad y en la administración actual opera el programa CONTIGO, que es aplicado por la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con los gobiernos estatales. Si bien estas acciones tienen mérito, también tienen deficiencias, principalmente por su verticalidad, ya que son concebidos y diseñados desde lo alto del gobierno central, muy lejos de los beneficiarios.

La contradicción se da por la persistencia y el agravamiento de las condiciones de pobreza de una gran parte de la población en los países en desarrollo (que tienen un crecimiento económico dinámico y sostenido). Esto debilita la hipótesis del derrame económico en cascada, según el cual el crecimiento o expansión económica va a terminar beneficiando a toda la sociedad: Hecho que no se presenta por la tendencia que existe a concentrar el ingreso en una pequeña parte de la sociedad con el consecuente deterioro de las condiciones de vida del resto de la población.

Por ello, el propósito de las políticas sociales gubernamentales no sólo debe ser el de ampliar la cobertura a la población, sino además, avanzar y mejorar en el grado de calidad de los servicios prestados y en la oportunidad de que estos servicios lleguen a la sociedad. Así mismo debe considerarse la equidad en el acceso a los beneficios de los programas para que ningún sector o grupo de la población necesitada quede al margen de estos mismos.

Por todo esto, es menester reflexionar sobre la necesidad de buscar e introducir innovaciones en el campo del diseño y gestión de las políticas sociales. Innovaciones que incluyan la participación comunitaria no como un elemento aislado, sino como una prioridad, de forma organizada y sistemática. No bastan la consulta aislada, la observación y la consideración de las peticiones hechas por la gente en las campañas políticas.

Una alternativa para acercar el poder de decisión y de gestión a las comunidades pudiera ser la descentralización gubernamental. Para tal propósito en las últimas décadas se han llevado a cabo diferentes procesos de descentralización tanto en países industrializados como en países en vías de desarrollo. Los resultados obtenidos han sido muy variados, ya que el grado de descentralización hacia los niveles más bajos de gobierno y más cercanos a la población se enfrentan a obstáculos de índole político, económico, sociales y culturales que influyen por lo general de manera negativa.

La descentralización significa que "el gobierno central transfiera el poder y la autoridad a otras instituciones o a gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los

evalúen” (Cabrero, 1998:19).

En general, a estas fechas, se ha visto que los países desarrollados con una tradición democrática y participativa activa y fuerte muestran avance en sus políticas de descentralización (Canadá, Alemania, Francia y otros), mientras que los países en vías de desarrollo se han enfrentado a más obstáculos para llevarla a cabo. Entre las dificultades están la falta de recursos financieros idóneos al nivel local, la escasa capacitación de los funcionarios locales y la renuencia del gobierno central para entregar poder de decisión suficiente a los gobiernos locales (Cabrero,1998:39). Sumada a esto la falta de tradición participativa de la comunidad que el paternalismo del gobierno central alimentó a través del tiempo.

Desde 1980 la descentralización es vista en América Latina como un instrumento clave para la modernización del Estado y como una respuesta necesaria a la crisis económica. Al fortalecer a los gobiernos locales o municipios, que representan la unidad de gobierno más pequeña, el Estado busca responder a los problemas de manera adecuada, adelgazar su burocracia y fortalecer la democracia.

Esta vía puede darse si las acciones descentralizadoras van acompañadas de participación civil y no sólo como acciones del gobierno. Algunas experiencias en Brasil indican que si los gobiernos municipales son fuertes pero desligados de la participación popular, sobre todo en zonas no muy activas económicamente, pudiera fomentarse la formación de caciques regionales que traerían consecuencias opuestas a las esperadas con la descentralización, sobre todo en el aspecto democrático (Rivére, 1994:257).

Con la descentralización también se espera mejorar la atención a las demandas de bienestar social de la población, al acercar a la ciudadanía a la toma de decisiones. ¿Quién puede saber mejor qué acciones son necesarias y prioritarias en las localidades para elevar el nivel de vida de la población que los mismos ciudadanos?, ¿Cómo evitar obras o acciones que son infructuosas para no malgastar el presupuesto público, tan restringido últimamente? Y más importante aun, ¿cómo podemos ejercitar la participación ciudadana y la democracia si no tomamos en cuenta a la ciudadanía?

El bienestar social no es sólo los servicios que presta el municipio como pudiera ser la limpieza, el tránsito, el bacheo, los parques, sino que tenemos que entenderlo de una manera más integral donde se incluyan los aspectos educativo, de salud, de alimentación y de vivienda, entre otros (López, 1999:60).

En México, el Plan Nacional de Desarrollo de 1995–2000 del Poder Ejecutivo Federal, que fue aprobado por el Poder Legislativo Federal, señala como uno de sus objetivos el impulso del federalismo para fortalecer los estados y los municipios, fomentando la descentralización y el desarrollo regional para la modernización de la administración pública y de esta manera avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad, con una política social integral, federalista e incluyente, enfocándose prioritariamente en la erradicación de la pobreza (Plan Nacional de Desarrollo, 1995:XII).

Este plan de desarrollo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos

en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, que es donde surgen los problemas y se generan las demandas y donde deben aplicarse las soluciones, por lo que se debe tener como propósito la participación comunitaria en la definición de los programas prioritarios municipales y que éstos tengan la capacidad de decisión, ejecución y evaluación de su programa.

Esta política descentralizadora de arriba hacia abajo del Plan Nacional de Desarrollo no ha tenido el impacto esperado porque el gobierno no termina de decidirse a fomentarla enteramente y sólo lo hace en algunos aspectos y de manera parcial. Donde se han desarrollado acciones encaminadas a la descentralización, tal como es el caso del sector salud y el sector educación, en los que se han firmado acuerdos de cesión de responsabilidades y tareas, éstas no han sido apoyadas con recursos económicos óptimos para enfrentar estas nuevas situaciones.

Afortunadamente en México se ha venido generando un dinámico proceso descentralizador de abajo hacia arriba a partir de gobiernos locales innovadores que empujan al nivel central hacia la generación de mayores espacios, tratando de revertir la centralización fiscal, donde sólo el 3 ó 4% del gasto público se asigna desde el nivel municipal. Tenemos el ejemplo de algunos países como Canadá, donde este porcentaje es de hasta un 60% y Colombia, con un 24% del gasto (Cabrero, 1998:28,32).

Este proceso se presenta más fuerte en gobiernos locales con una economía activa o de gobiernos de oposición. Estos, junto con los grupos de presión, como pudieran ser los partidos políticos, las cámaras de empresarios, los organismos no gubernamentales, favorecen y apoyan las acciones de los gobiernos locales en la demanda de más participaciones federales para la atención a los problemas comunitarios. Recientemente el gobierno federal ha puesto en marcha el programa “Desde lo local” para favorecer la descentralización.

En Nuevo León, la Ley Orgánica Municipal, en su título IV señala que el Plan de Desarrollo Municipal debe elaborarse precisando los objetivos, las estrategias y prioridades del desarrollo municipal, estableciendo procedimientos de coordinación estatal y federal (Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, título IV, capítulo 1, artículo 10). De modo que ya se expone que las acciones municipales deben estar estructuradas de una manera profesional y que será el municipio el enlace entre las localidades y los gobiernos federal y estatales.

Esta ley orgánica municipal también señala que los ayuntamientos deben promover entre sus habitantes formas de participación comunitaria para que los vecinos participen mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico, y en el beneficio colectivo del municipio (Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, título IV, capítulo III, artículo 122.); De igual manera los grupos comunitarios de participación ciudadana podrán proponer alternativas de solución a los problemas de sus localidades.

Como se observa, esta ley municipal ya propone la participación ciudadana de manera sistemática, lo que hace falta ahora es llevar a la práctica estas propuestas modernizadoras en las localidades del estado de Nuevo León y que de esta forma la participación ciudadana

apoye los esfuerzos municipales de mayor descentralización.

Los propósitos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley Orgánica Municipal del Estado indudablemente plantean cambios cualitativos de gran significado. Estos intentos promueven una interacción que busca el mejoramiento de las condiciones de vida y de participación de la población. No obstante, estas nuevas tendencias en la manera de gobernar no están exentas de los problemas inherentes a los cambios propuestos, pues hasta hace poco tradicionalmente los municipios mexicanos habían actuado de manera opuesta, ya que por un lado se gobernaba de acuerdo con los criterios de los alcaldes sin programas establecidos de desarrollo municipal y por otro lado todas las acciones se implementaban de manera vertical y autoritaria.

Por esto se ha llegado en muchas ocasiones a fracasos en la implementación de las políticas sociales, y en otras, a estilos de gobierno que no impactan el bienestar público. Por ello, es prioritario revisar los criterios que siguen los funcionarios municipales para diseñar acciones de bienestar social, con el fin de maximizar los resultados y modernizar las acciones de los municipios.

En el anterior contexto, el problema que plantea esta investigación es analizar cuáles son los criterios que se siguen para definir políticas sociales municipales, con la finalidad de conocer un fenómeno poco abordado o en algunos casos sólo analizado parcialmente, a pesar de que cada vez más se observa un interés marcado por la problemática municipal tanto por el Estado en los estudios del INEGI, como por la Secretaría de Gobernación, o de parte de instituciones como el Colegio de la Frontera Norte, y otros investigadores nacionales, por lo cual podemos constatar que la novedad del tema y la riqueza de la problemática todavía dejan lugar para realizar y profundizar esta investigación.

Desde esta orientación, el problema que se plantea es el de analizar cuáles son los criterios que se siguen para definir las políticas sociales. Aquí, sin duda alguna, está implícito saber si se cuenta en los municipios con marcos institucionales que les permitan diseñar programas de bienestar social.

Así, también es importante investigar qué acciones de bienestar social se desarrollan y cuál es el criterio que se sigue para definir las.

De la misma manera, nuestra problemática de investigación tiene como eje el conocer si se presentan obstáculos para la definición de estas políticas, y por otra parte, averiguar con qué recursos se cuentan para la toma de decisiones descentralizadas del gobierno federal y estatal.

Desde otro punto de vista del cuestionamiento de investigación, es necesario entender si los municipios cuentan con un diagnóstico previo al diseño de programas de bienestar social y si hay dificultades para elaborarlo.

Asimismo, importa saber si existen mecanismos para consultar a la comunidad, saber cuáles son sus necesidades, y cuál es su participación en la determinación de programas de bienestar social.

Tomando el caso de tres municipios del estado de Nuevo León, Guadalupe, Cadereyta Jiménez y Benito Juárez, en contextos urbano, intermedio y rural, respectivamente, el objetivo general de nuestro trabajo es *investigar cómo los gobiernos municipales planifican sus acciones con relación al bienestar social.*

Considero importante analizar la problemática municipal en Nuevo León porque cuenta con una gran dinámica social y económica y una descentralización de hecho (Riviére, 1994:252) y porque además pugna ante la federación por más políticas descentralizadoras y más recursos para los estados y los ayuntamientos. Así mismo, este estado cuenta como muestra de la dinámica y pluralidad social con gobiernos locales de tres partidos: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

Al estudiar tres tipos de administración, con características diferentes en la misma entidad, podremos ver si esta dinámica económica y social es igual entre ellos o si hay diferencias y si éstas diferencias influyen en las acciones de las autoridades municipales.

Aunque Nuevo León no tiene un gran desarrollo agropecuario (sólo en el sector citrícola y un poco el ganadero) sus sectores industrial, financiero, comercial y de servicios como el educativo y el hospitalario, ocupan los primeros lugares en el país, y se le considera como un entidad rica. Por otro lado, en donde se presentan fuertes deficiencias es en la atención al bienestar social de algunos sectores o grupos de la población que habitan en colonias de la periferia de la zona metropolitana y en el sector rural.

Por otra parte, la participación ciudadana ha ido en aumento en la zona urbana, ya sea como respuesta a problemas específicos (diariamente los medios de comunicación informan de ello), por la formación de variadas organizaciones no gubernamentales, que tienen como objetivo intervenir en algunas problemáticas determinadas, y por la elección de diferentes alternativas (partidos) de gobierno. Estas acciones tienden hacia la democratización, pero es necesaria la participación ciudadana estructurada y sistemática que sustente las acciones de los gobiernos municipales.

Tomando en consideración lo anterior, se incluyen en esta investigación los siguientes objetivos específicos:

Conocer cómo los gobiernos municipales planifican las acciones de bienestar social y cuál es el criterio que siguen.

Indagar si los gobiernos municipales cuentan con un diagnóstico previo que los guíe en su desempeño y qué elementos incluyen en tal diagnóstico.

Investigar cuáles son los mecanismos de consulta a la comunidad en materia de bienestar social.

De acuerdo con análisis hechos por Enrique Cabrero, Nuevo León es considerado como una entidad federativa de altos ingresos y gran dinamismo, por lo que lo califica como un

estado moderno (1998:119 y121). Posición otorgada en relación a la economía nacional, por su alta industrialización, por ser considerado centro financiero y por su nivel educativo alto, en comparación con el resto de la República. De manera que por el dinamismo económico y social de este estado, la descentralización de abajo hacia arriba pudiera darse con más facilidad (Riviére, 1994:253).

Aunque Nuevo León tiene las características mencionadas previamente, también es cierto que ellas no son representativas de todo el estado, pues hay una fuerte concentración de la población en la zona urbana de la capital del estado, donde está alrededor del 80% de los habitantes, presentando los consecuentes problemas para ofrecer servicios públicos y de bienestar social a toda la población. La concentración de la riqueza en alto grado también es una característica de esta zona y las desigualdades son netamente visibles.

Otro factor importante es el grado de participación de la comunidad, y, aunque no se presenta de manera sistemática y general, se puede identificar la existencia de grupos que afrontan diferentes problemáticas específicas de los ciudadanos; ejemplo de ello son las asociaciones ecologistas, las asociaciones de afectados por las industrias, las que demandan vivienda, y algunos más.

También puede contabilizarse la participación de un gran número de organismos no gubernamentales que tienen actividad en este estado. Además existe un cierto grado de pluralidad política, pues los municipios están dirigidos por alcaldes de tres partidos diferentes, como mencionamos anteriormente.

Esta investigación es importante ahora, ya que es necesario conocer hasta qué grado se ha alcanzado el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la descentralización municipal en el estado de Nuevo León, saber además si ésta es igual tanto en el área urbana como la rural y si estas políticas descentralizadoras van acompañadas de mecanismos consultivos a la comunidad para la toma de decisiones en materia de bienestar social.

Será trascendente la investigación si los gobiernos municipales, conociendo la relación que debe existir entre su actividad y las necesidades de la población, pueden descubrir si los criterios que siguen para tomar decisiones son adecuados o si es necesario ajustarlos.

Igualmente, si se conocen los obstáculos para la programación de acuerdo con un diagnóstico previo y la participación ciudadana, las autoridades municipales podrán instrumentar mecanismos o estrategias adecuadas para que esto se realice en forma profesional y efectiva.

La Facultad de Trabajo Social cuenta con la experiencia y la formación profesional necesaria para ser el vínculo entre autoridades y la sociedad en el fomento de la participación comunitaria, debido a su desempeño operativo a través de los años, y es tiempo de que esa experiencia sea aprovechada con aportes profesionales en el diseño de estrategias municipales para la planeación de las políticas de bienestar social y el fomento a la participación ciudadana.

Con ello puede ampliarse el campo de desarrollo profesional para los egresados de la

Facultad de Trabajo Social tanto en el nivel operativo como en la toma de decisiones y en la planificación de acciones tendientes a mejorar el bienestar social en el nivel local, municipal, o sea en el más cercano a los beneficiarios de dichos planes.