

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se plantean temas que nos pueden ser útiles en la comprensión de la problemática que se aborda, y que están relacionados directamente con nuestro objetivo de investigación, como lo son algunas consideraciones sobre las políticas de bienestar social y la descentralización, su definición y elementos que pueden ser considerados primordiales en el análisis de esta investigación, así como su desarrollo a través de la historia.

Además analizamos el municipio, considerando las actividades que le competen y su desarrollo histórico, y cómo se ha tratado de fortalecerlo a través de la descentralización. En el abordaje del diagnóstico municipal es importante confrontar algunas consideraciones sobre éste y lo que se ha hecho en las administraciones que revisaremos.

También se considera el tema de la participación ciudadana, en qué formas se presenta, que se ha escrito sobre ello, y qué ganancia se puede obtener al considerar este elemento en los gobiernos municipales, desde la elaboración del diagnóstico hasta la evaluación y el seguimiento de actividades.

Repasaremos las investigaciones sobre políticas municipales del Dr. Peter Ward y del Dr. Enrique Cabrero Mendoza, para conocer qué aspectos se han considerado y la forma en que han abordado el tema de los municipios. Ambas tratan sobre los cambios en la forma de gobernar que se están dando en determinados lugares, y también hasta dónde ha avanzado la descentralización en México, según la percepción de funcionarios de diferentes niveles de gobierno.

1.1.- Investigaciones anteriores con relación al tema

El Doctor Peter Ward es investigador del departamento de sociología y la Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, de la Universidad de Texas en Austin. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones sobre los cambios recientes en los gobiernos de las ciudades de nuestro país, sobre las administraciones de los gobiernos de oposición, sobre políticas sociales, sobre el nuevo federalismo y su problemática.

Por lo anterior, puede decirse que el Dr. Ward ha estado siguiendo -y abordando como investigador- desde hace años los acontecimientos y la problemática del gobierno en México en sus diferentes niveles, federal, estatal y municipal, por lo que se convierte en un buen referente del tema, razón por la que se incluye aquí su trabajo sobre los cambios en la manera de gobernar en México, además de que en su trabajo se considera el nivel de gobierno local, analizando las actuaciones de los presidentes municipales de algunos ayuntamientos de nuestro país.

En el libro “De clientismo a tecnocracia: cambios recientes en la gobernabilidad y política social municipal en México”, Ward (1999: 100) señala que la manera de gobernar en México está cambiando, y muestra como características de este cambio como son: la alternancia de partidos políticos que gobiernan algunas ciudades; la disminución del partidismo o política clienta; los gobiernos con administraciones más tecnócratas. Todo esto debido a la necesidad de los partidos de un mejor desempeño para continuar en el poder.

El término “tecnócrata” que se utiliza en el libro de Ward refiere que las administraciones municipales se guían más por cuestiones técnicas y dejan a un lado las cuestiones políticas al realizar sus actividades. Así, en cuestiones como la determinación de prioridades, consideran el beneficio, costo, factibilidad, antes que apoyar a su partido político.

En particular el asunto de administraciones tecnócratas es importante para nuestra investigación ya que es una variable que guiará este trabajo, para conocer qué tan “tecnócratas” son las administraciones locales en Nuevo León, y en particular los municipios que se abordan.

En el trabajo del Dr. Ward se identificaron cinco factores para que la forma de gobernar fuera más tecnócrata, a saber 1) mayor competencia electoral y elecciones más abiertas con posibilidad de alternancia; 2) nuevos funcionarios que provenían del sector privado y que llevaban a la administración pública maneras de gobernar diferentes; 3) cambios en la organización de los partidos por la necesidad de un mejor desempeño; 4) cambios socioeconómicos y la complejidad del manejo urbano, y 5) cambios constitucionales y de políticas que han incrementado la autonomía municipal y con ello se ha incrementado su responsabilidad (1999:100).

Algunos de estos aspectos han motivados nuestra investigación, por la necesidad de conocer que tan bien preparados están los municipios para enfrentarlos, con esta nueva autonomía y responsabilidad, la complejidad del manejo urbano y la problemática socioeconómica, que hace imperiosas acciones que optimicen los recursos económicos de las administraciones municipales en la atención del bienestar social de las personas que lo integran.

Ward construye una tipología donde visualiza los tipos de estructuras de gobierno existentes en México y las diferentes tendencias en la forma de gobernar, y en ella relaciona dos variables: por un lado está la racionalidad técnica, y por el otro, las relaciones partido-gobierno.

Al hablar de racionalidad técnica se refiere a “la predisposición de los funcionarios gubernamentales a tomar decisiones con criterios técnicos y no partidistas” (Ward, 1999:101). Esto quiere decir que un funcionario municipal tomará más en cuenta - a la hora de seleccionar acciones dirigidas al bienestar social las necesidades detectadas a través de algún mecanismo determinado, y no el interés de beneficiar a su partido de origen.

Los criterios que considera para definir el grado de racionalidad técnica son: historia educativa y profesional de los altos funcionarios de la administración, el manejo financiero y fiscal de los ingresos y recursos públicos y la naturaleza de la agenda de las políticas sociales.

Cuando habla de relaciones partido–gobierno, busca saber hasta dónde los dirigentes del partido político del funcionario influyen para la elección de los funcionarios, fijación de la agenda, apoyo financiero u de otro tipo al partido, integración del cabildo, entre demás aspectos que no consideraremos en esta investigación.

Las formas de gobierno que se evidencian en esta tipología son: la política clientelar, la manera tecnócrata, la modernizadora de administrar un municipio y la manera autónoma.

La política clientelar representa “el modelo de una fuerte relación partido–gobierno y un bajo grado de racionalidad técnica. Las decisiones gubernamentales se basan en criterios políticos antes que técnicos, y hay una estrecha relación entre el partido político o la agenda política y sus representantes en el gobierno” (Ward, 1999:105).

Lo anterior significa que los funcionarios municipales actúan para fortalecer o beneficiar a su partido y/o a sus integrantes, antes que a las demandas de la población, sobre todo en períodos pre electorales. Ésta había sido la práctica histórica en México, a través del Partido Revolucionario Institucional y el “Gobierno y sus corporaciones subordinadas” (Gordon, 1999:53).

Dicha forma de gobierno no ha demostrado eficacia, por las condiciones en que se encuentra el bienestar social de la población actualmente; por el contrario, ha agudizado la injusticia y la desigualdad.

Una administración tecnócrata “combina una elevada racionalidad técnica en la toma de decisiones con una relación sumamente débil entre los dirigentes del partido y los funcionarios de gobierno” (Ward,1999:105). Las autoridades municipales deciden solamente con criterios técnicos, con poca o nula injerencia del partido ganador de las elecciones. (Monterrey se ubica, conforme a la investigación de Ward, en esta categoría, en la administración que va del año 1991 a 1994.

Bajo este gobierno, los “expertos” deciden los problemas que se deben enfrentar, jerarquizan las prioridades y asignan recursos de acuerdo con criterios técnicos profesionales. En apariencia, la ideología, los objetivos y métodos de trabajo del partido de origen de los funcionarios públicos electos, no influyen en la toma de decisiones.

Representando una forma modernizadora de gobernar “se caracteriza por una fuerte relación partido-gobierno en combinación con un alto grado de racionalidad técnica”(Ward, 1999:106). Las personas que integran el gobierno, y por lo tanto toman decisiones, están claramente identificadas con el partido que representan y siguen su filosofía política.

Por lo dicho puede existir congruencia entre la forma de desempeño de los funcionarios y la ideología de su partido. La ciudadanía, al elegir a un determinado candidato, está escogiendo una forma de gobernar, con sus métodos, sus objetivos y un determinado perfil de las personas que integrarán la administración municipal.

En sentido contrario se encuentra la manera autónoma de gobernar que “combina una baja racionalidad técnica con un vínculo débil partido-gobierno”(Ward,1999:107). Estos casos, comenta el autor, se encuentran más en los municipios rurales con problemas de caciques, con población dispersa, o localidades indígenas, donde no hay influencia de los partidos políticos, ni se cuenta con personas que puedan ofrecer alguna especialidad técnica.

Este investigador considera que para estructurar bien la administración municipal debe considerarse además de criterios tecnócratas y partidistas, el ofrecimiento de mayores oportunidades a la sociedad civil para que intervenga en el gobierno. Esto puede hacerse, comenta Ward, a través de plebiscitos, referéndum, revocación, u otras formas. (1999; 128). La participación ciudadana es considerada factor importante por este autor, y también es tema de estudio en nuestra investigación al relacionarla con el factor técnico en la toma de decisiones.

Enrique Cabrero Mendoza, Doctor en ciencias e investigador del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), también con amplia experiencia en temas sociales y municipales, y con un buen repertorio de publicaciones, consideró en el libro “La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos locales” los resultados de una investigación realizada a administraciones municipales en períodos de gobierno que van desde 1989 a 1995.

En ese trabajo, el investigador tiene como objetivo estudiar los procesos de cambio de algunos municipios de México en cuanto a la forma de enfrentar sus problemas y desarrollar sus actividades, donde estas innovaciones “van arrojando cierto tipo de resultados que pueden ser considerados como exitosos o de mejor desempeño en la gestión municipal” (Cabrero, 1995:25).

Ahí mismo se relacionan las siguientes variables: la innovación basada en liderazgo, los cambios que se desarrollan desde otros niveles de gobierno, la participación ciudadana poco estructurada y la participación muy estructurada.

La innovación basada en el liderazgo se desarrolla cuando por la personalidad propia del presidente municipal, y por su empuje, se efectúan los cambios en la forma de gobernar. El autor presenta ejemplos de innovación basada en el liderazgo en municipios dirigidos por alcaldes de diferentes partidos como el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

La variable que muestra cambios desarrollados por otros niveles de gobierno se presenta cuando es por instancia de los niveles estatal o federal que se pueden dar innovaciones en la forma de gobernar, al favorecer y estimular la participación municipal en su propio desempeño. Este tipo de innovación o cambio es el que está sustentado en la tendencia a la descentralización y al nuevo federalismo impulsados por las legislaciones recientes.

Las otras dos variables analizadas en la investigación de Cabrero, la participación poco estructurada o muy estructurada, indican hasta dónde los mecanismos de participación son espontáneos o muy flexibles, o estructurados dentro del organigrama municipal. Cada uno de ellos nos puede decir cuán madura y democrática es la estructura municipal y la participación ciudadana, pudiendo ser débil en el primer caso y fuerte en el segundo.

Siguiendo el estudio de Cabrero, estas variables van a desencadenar nuevas formas de gobierno local en México, que analiza desde cuatro niveles: el funcional, el estructural, el comportamental y el nivel relacional de la innovación; que a su vez refieren hasta dónde llega o hasta qué grado profundizan estos cambios en la forma de gobernar.

Los resultados de esta investigación vislumbran algunas estrategias para la innovación en la manera que se gobierna y que mejoran el desempeño de las administraciones municipales, pueden dirigirnos hacia mejores gobiernos locales; siendo algunas de ellas: la participación ciudadana y de organizaciones sociales, el liderazgo que genera confianza y participación y la “reconstrucción de las relaciones intergubernamentales” (Cabrero, 1995:354).

El trabajo citado se relaciona con la presente tesis al abordar las nuevas tendencias en la forma de gobernar e incluir en ellas la participación de los ciudadanos, y al considerar la planificación de las acciones de acuerdo con un diagnóstico previo, aspectos cruciales de nuestra investigación.

Además de la anterior investigación, Enrique Cabrero Mendoza aborda el tema de la descentralización en el libro “Las políticas descentralizadoras en México (1983–1993) logros y desencantos”, donde hace una revisión de los esfuerzos de la política mexicana en este sentido, e incluye los resultados de entrevistas realizadas a funcionarios gubernamentales, federales, estatales y municipales, cuyo “objetivo era detectar los mecanismos ocultos que parecían determinar el sentido y el ritmo de los procesos de decisión” (Cabrero, 1998:169) en los programas públicos.

Esta obra incluye las características del proceso de planeación según los funcionarios, entre ellas “el grado de participación percibido en la elaboración del plan estatal, y el grado de incidencia de agentes y agencias en procesos de decisión, esto de acuerdo a la percepción de actores participantes en el proceso de decisión”.

En esta segunda característica la participación de los actores sociales con poder de decisión considera la “definición de objetivos, la elaboración del programa, la asignación de recursos, la evaluación y el control, y el diseño del marco de organización y coordinación de los programas” (Cabrero, 1998:173 y 174).

Lo interesante aquí es observar el alcance las políticas descentralizadoras a partir de la

percepción de los diferentes funcionarios, además de que en esta investigación también analiza la evolución en la asignación de recursos federales hacia los estados y los municipios por diferentes caminos, como sería el ramo 26, o los porcentajes de inversión pública.

Cabrero además hace en parte de su estudio un análisis del grado de atención de propuestas municipales del Programa Nacional de Solidaridad (Cabrero, 1998:157), en comparación con las que fueron solicitadas por gobiernos locales.

En esta investigación, aunque no se aborda específicamente el bienestar social, adquiere referencia puesto que ofrece una idea de las condiciones en que las autoridades municipales están actuando, en la planeación y ejecución de sus acciones en el ámbito que les compete. También tiene en consideración los recursos financieros y de coordinación con otras instancias pueden contar los alcaldes.

1.2.- Políticas de bienestar social.

Antes de intentar definir el término *política social*, es necesario ubicarlo en un contexto económico y político, separándolo de la beneficencia, la caridad y la filantropía, antecesoras de las acciones encaminadas a asistir a los pobres. En México, éstos fueron los mecanismos de ayuda a los desfavorecidos desde la época colonial, supliendo la falta de una política social estructurada por el Estado.

Para diferenciar estos tipos de intervención diremos que “la beneficencia puede derivarse de impulsos caritativos, pero se distingue de la caridad porque se realiza de manera colectiva y organizada más que de manera individual, y puede ser llevada a cabo por organizaciones tanto públicas como privadas” (Sobrinó y Garrocho, 1995: 30). La filantropía, comentan los autores, se origina más por la satisfacción personal del que ayuda, y no tanto por las necesidades de los receptores.

Las características mencionadas de la caridad, la beneficencia y la filantropía no tienen por qué dejarlas fuera de los esfuerzos por conseguir una sociedad mejor, pues sus acciones pueden formar parte de un plan general que integre sus actividades y las de los gobiernos municipales, estatales y federal.

Por políticas de bienestar social, algunos autores definen “el conjunto de mecanismos estatales de acción y bienestar social que buscan disminuir y eliminar las diferencias socioeconómicas entre los grupos de una sociedad determinada. Es decir, busca enfrentar la desigualdad social con medidas distributivas y de acceso a los servicios sociales” (Evangelista y Castro, 1998:19).

Considerando lo anterior, es el gobierno el responsable de garantizar el goce de estas medidas a la población en general, porque aunque el Estado esté integrado conforme al derecho constitucional por el territorio, el gobierno y la población, en nuestra realidad esta última sólo está representada por las cámaras legislativas y por lo general influye muy poco en el diseño de las políticas sociales.

La tarea del gobierno entonces es buscar la justicia social por medio de una política social distributiva, donde se asegure el acceso a un mínimo de servicios básicos a toda la población. Esta distribución no sólo se diseña por medio de políticas sociales, también se hace por medio de políticas fiscales, económicas, entre otras.

Rolando Franco nos recuerda que la política social no siempre es planificada y organizada, pudiendo ser acciones que responden sólo a problemas críticos, o a criterios personales de los responsables de su diseño. señala que “puede entenderse por política social (planificada o no) la intervención de la realidad, mediante acciones (ojalá coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el grado de bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza” (1995:21).

Estos casos posiblemente los encontremos en municipios rurales de nuestro país, donde no hay una política de bienestar social definida, por falta de capacidad técnica o funcionarios preparados profesionalmente (elementos determinantes, según Ward) y se actúa de acuerdo con el criterio del alcalde o los programas que lleguen desde el gobierno del estado o la Federación.

Según altos funcionarios del gabinete del ex presidente Carlos Salinas, las políticas sociales deben asegurar como mínimo a toda la población alimentación, salud, educación, vivienda y urbanización, para que “ el crecimiento del piso básico de las políticas sociales dé como resultado: estabilidad social, crecimiento de las posibilidades productivas y expansivas de la economía, asimilación de la tecnología y desarrollo de las innovaciones, para que amplíe la base competitiva de la fuerza de trabajo” (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:78). Esta orientación no es diferente en el actual gobierno con su política del Programa Nacional de Desarrollo (Secretaría de la Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. México¹).

En países no capitalistas, donde la política nacional está orientada principalmente hacia el hombre y su bienestar, se plantean como necesidades básicas vinculadas con la pobreza: “el empleo, alimentación, agua y drenaje, vivienda, ropa, calefacción, salud, educación, muebles, transporte, recreación y seguridad social, sin los cuales se degrada la condición humana” (García.1995:92) donde las áreas de intervención son mucho más amplias que el piso básico de economías de mercado.

Por otro lado, tenemos que en algunos países desarrollados de Europa se integran dentro del concepto de bienestar social aspectos como desarrollo personal, matrimonio, felicidad, los cuales están muy fuera del alcance de la planificación estatal en nuestra realidad (Diez, 1994). Esto es posible porque los aspectos básicos del bienestar como la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, el trabajo, pudieran estar ya resueltos en estas sociedades.

Aunque los ejemplos anteriores no representen el mismo régimen de gobierno ni el mismo

¹ [Whhttp://www.sedesol.gob.mx/dessoc/index.htm](http://www.sedesol.gob.mx/dessoc/index.htm)

grado de desarrollo económico, se señalan aquí precisamente para ver el adelanto en cuanto a bienestar social de otros países y los objetivos a que pudieran dirigirse nuestras tendencias.

Podemos tener en mente que "la buena vida, la superación de la necesidad como sentido principal de las interacciones sociales y la posibilidad de que ello se desprende de una existencia volcada a prácticas cultural y políticamente gratificantes de la existencia humana, constituye una aspiración social de larga data" (La Serna, 2000:3).

Otra consideración importante al diseñar acciones para el bienestar social es el establecimiento de prioridades, para ello es útil tomar en cuenta la magnitud (tamaño), trascendencia (importancia), vulnerabilidad, factibilidad (posibilidades de solucionar), viabilidad (relación problema-solución) de los futuros problemas a enfrentar (Ruiz, 1996: 25).

La selección de prioridades en la planificación de las acciones de bienestar social puede reflejar el criterio que prevalece -técnico o de consenso en la toma de decisiones- tema de nuestra investigación.

Además, la mayoría de los que abordan el tema de políticas sociales (Merino 1995, Batten, Ortega 1994, Carbonell 1997) señalan la importancia de tomar en cuenta a la comunidad o a los beneficiarios en el diseño de políticas sociales para asegurar su efectividad, tema que será abordado más adelante.

Pratts Ponce de León (1995: 55) señala que para comprender el alcance de las políticas sociales han de ser ubicarse dentro de su contexto social y económico, que indicaría el objetivo de intervención, y los sectores de la población a que están dirigidas y las actividades incluidas en sus programas, a continuación se revisarán tres tipos de intervención en la sociedad con políticas sociales que plantea Pratts.

En el primer modelo nos establece que "el neoliberalismo replantea la premisa de que es el libre mercado el encargado de satisfacer las necesidades básicas de la población" (1995:54); y en la línea de esta premisa son las personas en lo individual las responsables de sus propias necesidades, que tendrán que satisfacer según los ingresos que reciban por su propio trabajo desempeñado dentro del sistema productivo.

En este caso, el Estado sólo tiene la responsabilidad de atender demandas sociales colectivas en lo que se refiere a urbanización, seguridad, servicios públicos como limpia, vialidades, agua y drenaje, entre otros. Además atenderá las necesidades de los grupos sociales que por impedimentos físicos o considerados débiles o por edad avanzada no pueden mantenerse a sí mismos, dejando fuera de los beneficios sociales a grandes grupos de la población que no están dentro del sistema productivo o que reciben salarios muy bajos y no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas. Por lo tanto, las políticas sociales tendrán un corte caritativo o asistencial donde la sociedad civil también participará en la atención de estos grupos por medio de la organización de grupos de beneficencia y de atención a personas desfavorecidas.

Ezequiel Ander-Egg incluye estos grupos en su definición de política social cuando escribe:

“En términos generales la política social puede definirse como un conjunto de acciones que, como parte de las políticas públicas, tiene el propósito de mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios sociales que procura atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos asegurando niveles mínimos de renta, alimentación, salud, educación y vivienda. Asimismo tiene que disminuir desigualdades sociales y atender los colectivos que, por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos, no pueden generar recursos por medio de su trabajo” (1990. P 35).

En el segundo modelo de intervención, que Pratts llama industrial o de empleo, el Estado, además de actividades asistenciales, apoya la inclusión de las personas en el sistema productivo y el desarrollo individual en éste, por medio de acciones encaminadas a la capacitación y la atención de las necesidades de salud para el trabajo. Aquí cabría la definición de gasto social como “instrumento de la política social para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales básicos, corrigiendo así las fallas del mercado en la distribución y uso de los recursos” (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994), donde las desigualdades sociales son producto de “errores” en la distribución de los recursos y no por problemas estructurales.

En el tercer modelo se encuentra el Estado benefactor. García también señala este tipo de intervención y apunta:

“representa una política social distribuidora. Implica un principio de protección y justicia social en contraposición del neoliberalismo. El Estado representa al trabajador y al desposeído y tiene como consecuencias la reducción de tensiones sociales, la despolitización de las masas, organiza las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo. Reproduce el orden político, justifica el orden social, además subsidia bajos salarios. También estimula el poder adquisitivo y produce una imagen de consenso social” (1995: 57).

En décadas anteriores este modelo de intervención se desarrolló ampliamente y “muchos países se autoproclamaron Estados Benefactores no tanto para poner un rótulo específico a sus políticas sociales como para promover la integración social” (Esping-Andersen, 1996:523).

Con este modo de intervención se logró un crecimiento económico importante, esperando con ello que los beneficios se distribuyeran entre toda la población con un efecto cascada, pero no fue así, por lo que el Estado se vio en la necesidad de intervenir con políticas públicas centralizadas más amplias aumentando con ello su tamaño, su gasto social y su deuda de una manera desmesurada, burocratizándose, hasta que le fue imposible responder a las demandas de la sociedad y se convirtió en un Estado ineficiente, obeso y endeudado.

Las alternativas para revertir esta situación que se le presentaron dentro del mismo sistema económico fueron la vuelta al neoliberalismo siguiendo una corriente mundial (con todas sus implicaciones de aumento de la población en pobreza extrema y la polarización de las

clases sociales como se presenta actualmente en nuestro país) o la búsqueda de la modernización del Estado por medio de la descentralización.

Con lo que se ha revisado, se comprende que el bienestar social es muy difícil de definir, puesto que este concepto tiene diferentes significados pues él ha variado a través de la historia y de los diferentes contextos sociales, y también desde la perspectiva del responsable de asegurarlo, y de las estrategias para alcanzarlo.

Lo que sí es claro es que toda persona debe contar con un mínimo de servicios para asegurar su desarrollo como individuo, que serían: alimentación, salud, educación, vivienda y trabajo.

¿Quién debe asegurar estos aspectos del bienestar social? Los gobiernos locales son los más cercanos a los demandantes de estos beneficios, desde esta posición pueden estar en mejores condiciones de determinar las necesidades e intervenir, por lo que ha de revisarse hasta dónde estas autoridades municipales tienen poder legal, autonomía y recursos para hacerlo.

1.3.- Descentralización

En los últimos años, se ha seguido una estrategia de descentralización, debido al engrosamiento y burocratización del aparato estatal, así:

“El Estado social-burocrático ha sido dominante durante el siglo XX: social, porque buscaba garantizar los derechos sociales y promover desarrollo económico; burocrático, porque lo hacía a través de un sistema formal - impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente estas funciones sociales y económicas a través de empleo de servidores públicos” (Bresser y Cunill, 1998:26).

Desde mediados del siglo XX, el desarrollo económico y social de América Latina tenía su fundamento en las políticas planificadoras de los gobiernos, que buscaban con ello acercarse a las normas de calidad de vida de los países desarrollados. El crecimiento económico y la urbanización de esta época tenían como panacea las políticas sociales diseñadas desde el centro, donde se concentraban las decisiones y los mejores recursos técnicos y humanos.

Esta intención centralizada trajo consigo la burocratización del Estado con sus consecuencias de ineficiencia y de crecimiento desmesurado, asfixiando al gobierno con la deuda externa a la que tuvo que someterse y enfrentándolo a demandas que no podía cumplir. Con los resultados a la vista, señalamos que “la burocratización genera en la oferta y la demanda de políticas sociales: centralización de la política, autonomía del aparato burocrático respecto de los beneficiarios, separación entre el Estado y la participación social y aumento del gasto social sin beneficios” (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994).

Se ha considerado que la descentralización es el instrumento de América Latina para salir de esta crisis y el medio de modernización del Estado, que en la delegación de su poder a niveles estatales y municipales replantea su función de Estado central.

Esta “descentralización como perfeccionamiento de técnicas tendientes a capacitar más a la administración local...o como medio de administrar localmente los recursos...o como instrumento de la democracia local” (Riviére, 1994:259) aún tiene que demostrar sus bondades y resultados, pues estas políticas ya no desde el centro no han logrado impregnar las actividades gubernamentales en general.

Además, estas políticas deben ir acompañadas de otras acciones, tales como la desconcentración de los recursos financieros de la capital del país, la integración de mecanismos de participación ciudadana en el municipio, las consideraciones técnicas, entre algunas más.

Cuando se habla de descentralización no sólo se habla en función de oficinas o funcionarios designados hacia el interior del país, ni de delegar funciones o tareas hacia los estados o municipios, sino que además a estas acciones deben asignarse recursos económicos suficientes para conseguir los objetivos propuestos, sin olvidar que las políticas sociales no deben planearse desde el centro, tan lejos de los futuros beneficiarios y de quienes en realidad van a evaluar y dar seguimiento a los programas de bienestar social.

Toda acción descentralizadora desde la toma de decisiones, la planificación de la política, su ejecución, evaluación y seguimiento, para que se cumpla efectivamente se respaldará con un marco legal y recursos financieros adecuados.

Cuando Enrique Cabrero revisa la exposición de motivos a la reforma del artículo 115 constitucional, encuentra que en ellos hay tres aspectos importantes para nuestro estudio: uno de ellos es que esta reforma está encaminada a entregar o buscar vías para obtener mayores recursos a los municipios, otro aspecto es que la reforma también le otorga a los ayuntamientos locales mayor importancia como unidad básica de gobierno y, por último, esta modificación a la ley busca promover más autonomía al municipio y a la comunidad (Cabrero, 1998:109). De su expedición a la fecha se ha buscado aumentar la incidencia de estos tres aspectos.

Las regiones y los municipios se verán fortalecidos si se cumplen los objetivos de una verdadera política descentralizadora, siendo éstos: el acercamiento a la toma de decisiones de la población en general y a sus autoridades inmediatas, haciendo de esta manera más eficiente al gobierno, y por lo tanto los recursos económicos con que se cuenta serían mejor aprovechados, además de servir como influencia democratizadora y como motor regional de desarrollo.

Es momento de que las reformas de gobierno y la modernización de la administración pública deben de “hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular” (Poder Ejecutivo Federal, Plan de Desarrollo 1995-2000).

Ahora existe, y cada vez se legisla más sobre ello, el marco jurídico constitucional para hacer del municipio una entidad activa en la toma de decisiones, pero esto en la práctica no presenta los resultados buscados, ni es igual en todo el país.

Es importante resaltar que este proceso no presenta los mismos rasgos en los lugares en que se lleva a cabo. Las diferencias entre el campo y la ciudad se equiparan a sus diferentes influencias, capacidades y deficiencias, pero no por ello se detiene esta capacidad de autodeterminarse, así sea desigual.

En el campo puede no disponerse de recursos humanos capacitados para promover este tipo de acciones, así como podría ser menos la participación social, y de esta manera se quedan huecos que podrían ser aprovechados por caciques locales, obteniendo al final un efecto contrario al que se espera. Pero también existen prácticas de participación social tradicional que pueden fortalecer el proceso.

En la ciudad se cuenta con una dinámica diferente donde las autoridades ostentan una formación especializada. Inclusive se presentan grupos sociales activos e interesados en participar y la actividad económica es fuerte, influyendo así en el desarrollo regional, y en la demanda de más descentralización del gobierno, sobre todo en lo que se refiere a recursos para los municipios, e independencia en las decisiones de aplicación de estos recursos. Con todo esto aún están por verse los resultados finales de estas políticas modernizadoras y su impacto en el crecimiento económico y social de los estados y los municipios.

El centralismo del Estado burocrático–autoritario no debe regresar como alternativa de desarrollo económico y social, pues ya la dinámica de cambio está dada aunque en diferente medida en todos los sectores de nuestro país. El gobierno está obligado a aceptar que el nuevo federalismo que pretende fortalecer a los municipios “debe de tolerar las experiencias democráticas y ampliar la capacidad de acción de los estados y los municipios en forma vigorosa para proponer otras relaciones, otras formas de operar y de manifestar el respeto a la sociedad en la cual debería residir finalmente toda responsabilidad” (Martínez, 1996:175).

Fue la administración del Presidente Miguel de la Madrid la que tomó como una de sus políticas fundamentales la descentralización. Antes de ello existían intentos por desconcentrar la actividad económica, y se realizaron reformas políticas para delegar actividades centrales en los estados. En esta administración se hicieron reformas constitucionales para apoyar la descentralización y el fortalecimiento del municipio al modificarse el artículo 115 constitucional. También se crearon los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE) y los Comités de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Las reformas al artículo 115 de la Constitución intentan dar vida al municipio en lo político y en lo económico, sin embargo, no han sido suficientes, ya que sus reformas descentralizadoras sólo han progresado en el sector educativo y de salud y no de manera completa pues no están apoyadas por cambios en el sistema de distribución de recursos

económicos, ni en las políticas fiscales.

En la administración del presidente Salinas ya no aparece como propuesta principal la descentralización, pero “el Programa Nacional de Solidaridad aunque estaba orientado a la lucha contra la pobreza, pasa a ser el eje alrededor del cual se establecen acciones orientadas a la descentralización, ya que el impulso a regiones y comunidades se situó en la lógica de este programa” (Cabrero, 1998:111).

El Programa Nacional de Solidaridad, aunque en teoría ayudaría a la descentralización, en muchos casos funcionó a la inversa, porque las acciones se programaban desde las comunidades hasta la instancia federal, sin considerar los niveles estatal y municipal.

Además el problema no es la política descentralizadora, sino que ésta, al ser diseñada y promovida desde el centro, no logró establecerse en la base de la sociedad, pues llegaba distorsionada y sin fuerza. De ahí que ha sido necesario demandar la descentralización desde los municipios y las comunidades. La base social definiría los sectores y la profundidad de este proceso, que no sería igual para todos los municipios, sino que cabrían consideraciones de las dinámicas propias de cada municipio y región.

Otro aspecto importante para saber qué tanto se promueve la descentralización y se apoyan los niveles estatales y municipales, es conocer cómo el gobierno federal ha fortalecido con recursos económicos a estos niveles de autoridad, ya que el gasto público es una variable importante para conocer el grado en la intencionalidad descentralizadora de un gobierno.

Cabrero elabora un cuadro donde representa los cambios en el gasto público en los tres niveles de gobierno en un período de 10 años. Toma como fuente de información datos del INEGI, y señala la distribución del gasto por nivel de gobierno. Aquí nos muestra, por ejemplo, que en el año 1983 el porcentaje del gasto en el nivel federal era de 87.42%, mientras que en el nivel estatal de 10.77%, y en el municipio el porcentaje del gasto era de solamente de 1.81 % (1998:126). Para el año de 1993, estos datos cambiaron. Esta modificación es pequeña, pero se ve como una tendencia, porque es gradual y abarca al menos dos períodos presidenciales diferentes.

En el año 1993, se observa que a nivel federal el porcentaje de gasto es de 71.35%, a nivel estatal de 23.30% y en el municipal es de 5.36%. Al comparar la información, se puede ver una modificación hacia el alza en los niveles de gobiernos más locales y de baja en el nivel federal (Cabrero, 1998:126).

El mismo Cabrero señala que el avance ha sido notorio, pero si comparamos la distribución del gasto de otros países, tanto de desarrollados como Alemania y Canadá, como del mismo nivel de desarrollo de nuestro país como Argentina, Colombia o Chile, este cambio es pequeño.

En otro cuadro este autor muestra que en Alemania el gasto en el nivel federal es de 58.1% y en el nivel local es de 17.6%. En Canadá, el gasto central en el año de 1992 es de 41.7% y en el nivel local es de 16.9%.

En América Latina, en Argentina el gasto en el nivel central en el año de 1992 es de 42.8% y en el nivel local es de 8.6%; en Colombia el gasto en el nivel central es de 67% y en el nivel local de 17.3%; y en Chile, el gasto en el nivel central es de 87.3% y en el nivel local es de 12.7%. Estos datos que se integran pueden ser revisados en un cuadro (número 4), elaborado por Cabrero con datos del FMI (Cabrero, 1998).

Al observar esta información nos damos cuenta que en nuestro país aún nos falta un gran camino por recorrer en materia de descentralización y de fortalecimiento del municipio.

La descentralización debe ser una tendencia, y no una mera coyuntura para aligerar la carga del gobierno central. Este proceso debe de ir implantándose gradualmente en más áreas y aumentando su grado de inserción en la unidad de gobierno más cercana a la ciudadanía como es el municipio, para fortalecer el federalismo. Este fortalecimiento no debe quedarse sólo en el discurso, sino trascender, como lo manifestó el presidente Zedillo en su discurso en el foro nacional Hacia un Nuevo Federalismo, en 1995:

“...un federalismo pleno que se traduzca en ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión”.

1.4.- Municipio

Para contextualizar el municipio es necesario situarlo dentro del sistema que lo abarca, el Estado, definiendo éste en los siguientes términos:

“la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Esta definición contiene 3 elementos: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico” (García, 1971:98).

El Diccionario Enciclopédico Santel describe al municipio como “división administrativa menor de un Estado, regida por un ayuntamiento, que comprende un núcleo de población y un territorio circundante”. Pero para definir al municipio es necesario hacerlo desde varias perspectivas, como la administrativa, la política y la social, entre algunas.

Una administración municipal se puede entender como “una forma de acción organizada con reglamentación precisa, funciones específicas, miembros directa e indirectamente relacionados, estructuras de relación definidas (con agentes y agencias externas) y con bienes y servicios a ofrecer” (Cabrero, 1995:30). Esta elaboración lo presenta como un sistema organizado y preciso, con una analogía orgánica donde todos trabajan con un mismo fin, y organizados entre sí, pero es necesario agregar que esto va más allá.

El municipio, por ser la unidad básica del Estado, “es el mejor capacitado para responder con rapidez y eficiencia a las necesidades cotidianas de la comunidad, o bien para organizar y conducir las demandas locales, cuya respuesta está fuera del alcance municipal” (Aguilar, 1996: 116).

Al intentar definir al municipio, nos encontramos con que éste no es una entidad terminada y estática que reflejará una realidad igual, pues al integrar en su seno actores que tienen vida propia y que algunas veces son antagónicos y otras veces son paralelos, se generan dinámicas de fricción y retroceso, o de consenso y avance. “el municipio no es solo el apéndice de una realidad político-jurídico-administrativa, sino que genera una vida propia partiendo desde sus bases” (Maldonado, 1999;43).

El municipio tiene sus orígenes en las divisiones tribales primitivas naturales, después, el Estado Romano lo tomó como su unidad básica administrativa y de ahí las culturas europeas lo fueron adaptando. En México, fue Hernán Cortés quien lo implantó a su llegada a nuestras costas. Fue la villa Rica de la Vera Cruz el primer municipio con el primer ayuntamiento establecido por Cortés para independizarse del gobernador de Cuba nombrado por los reyes españoles (Meyer, 1995).

Durante la época de la Colonia, el municipio en la Nueva España reflejó un centralismo marcado por las tendencias monárquicas y sólo tuvo libertad para los asuntos domésticos de las localidades (Meyer, 1995). Al consumarse la Independencia, el municipio fue cambiando de acuerdo con las condiciones de gobierno de nuestro país, y después de la Revolución también reflejó el tipo de poder de liderazgo central y estatal, y aunque la constitución de 1917 ya lo proclamaba como municipio libre, fue hasta 1983 que se hicieron reformas más sustanciales.

La descentralización pretende llevar a la parte más concreta del gobierno, la más cercana a los ciudadanos, facultades para decidir y definir las acciones necesarias para alcanzar el desarrollo social y económico de las distintas regiones del país. Esta unidad concreta es el municipio,

“que en lo administrativo el municipio es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad más amplia y compleja; en lo político es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder. Desde esta doble perspectiva se puede considerar, e incluso definir, como un sistema político – administrativo sub-nacional con base geográfica” (Meyer, 1994:231).

El gobierno actual ha definido al municipio como el espacio de gobierno más estrechamente vinculado a las necesidades básicas de la población y como representativo de las comunidades, por lo que ha buscado hacer más vigorosa la participación de éstas en la planeación y ejecución de planes y programas de desarrollo regional, lo que ha quedado manifiesto con las reformas al artículo 115 constitucional donde marca como propósito fortalecer al municipio libre.

Para ello los municipios cuentan con los ayuntamientos, que serán “cuerpos colegiados deliberantes y autónomos, que constituirán el órgano responsable de administrar cada

municipio” (Ley Orgánica Municipal en el estado de Nuevo León). El ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, un cuerpo de regidores y los síndicos con sus funciones delimitadas por esta misma ley orgánica.

De acuerdo con esta ley orgánica municipal, entre las atribuciones del ayuntamiento está elaborar, presentar y publicar el plan municipal de desarrollo correspondiente a su período constitucional de gobierno y derivar de éste los programas de obras y servicios públicos.

También es una atribución del ayuntamiento fomentar la participación ciudadana en los programas de obras y servicios públicos, así como apoyar los programas de asistencia social de otros organismos y procurar la prestación gratuita de servicios de colocación laboral o profesional para promover el mayor número de empleos entre los habitantes de su municipio.

Si la ley marca estas atribuciones al ayuntamiento, es necesario que éstas sean cumplidas y que el plan municipal de desarrollo sea elaborado oportuna y profesionalmente, y no acorde a criterios personales del alcalde o de los integrantes del ayuntamiento, y por más que éstos tengan las mejores intenciones es forzoso que sea elaborado por profesionales.

Aquí es donde debe insertarse el diagnóstico municipal como una de las herramientas para conocer las áreas en que es imprescindible emprender acciones que encaucen el desarrollo social y económico del municipio, además de servir como fuente de información de recursos naturales, materiales, humanos, de organizaciones, etc., a la vez que puede reflejar los obstáculos con los que se enfrentará y que deben ser considerados en la elaboración del plan municipal de desarrollo.

Otro elemento para la elaboración de planes y proyectos municipales es la participación ciudadana, no de manera casual o superficial, sino aquella que posee un mecanismo sistemático y vivo. Tema que analizaremos más adelante.

1.5.- Diagnóstico municipal

Cuando los municipios eran -o son- gobernados por caciques locales o por líderes revolucionarios o de partidos políticos o militares, ellos -dado el caso de que lo hicieran- las demandas escuchadas en sus campañas proselitistas, lo proveniente de los niveles de gobierno estatal y federal o lo que en último caso les dictaba su criterio (en los peores casos sus intereses) para definir la actividad o lo que desarrollarían durante su gestión municipal.

Los tiempos han cambiado esta situación y ahora los recursos técnicos y profesionales con que cuentan los alcaldes y los ayuntamientos son considerables, aún más en nuestro estado, ya que el mismo gobierno estatal apoya a los municipios en el cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal de Nuevo León, en cuanto a la elaboración de su Plan de Desarrollo.

Por lo tanto, los recursos de los que puede echar mano son mayores por la disponibilidad de profesionistas del sistema de educación superior del estado, con lo que los diagnósticos municipales y los planes de desarrollo así como los programas de bienestar social y todas

sus acciones en general pueden elaborarse con criterios profesionales y teniendo como base la investigación científica.

El diagnóstico municipal contendrá la información indispensable para que sea utilizada como fuente en el diseño de las acciones municipales. “Los datos sobre su historia, su población, sus recursos, sus estructuras socio-políticas y económicas son necesarios para adquirir una buena comprensión de la comunidad” (López, 1995:1). Habida cuenta que el municipio es una unidad viva y estos diagnósticos no son nunca definitivos, sino que han de irse modificando para que representen con precisión la realidad.

López señala, apoyado en el trabajo de Roland L. Warren de 1969, que pueden considerarse seis categorías de investigación en una monografía o diagnóstico municipal, enumeradas a continuación:

1. Plano de fondo y bases de la comunidad
2. Vida económica
3. Habitación
4. Educación y salud
5. Actividades recreativas
6. Asociaciones

En el plano de fondo y bases de la comunidad este investigador engloba la geografía, la infraestructura de medios de comunicación, la demografía y la historia. En la segunda categoría, sobre la vida económica, López recomienda incluir las industrias y servicios comerciales y profesionales, describiéndolos y enumerándolos para que pueda servir como parte del directorio de recursos del municipio.

El régimen de propiedad, las condiciones de la habitación y la renovación urbana están contenidas en la esfera habitacional y considera que deben tomarse en cuenta las proyecciones en cuanto al número y tipos de vivienda que se espera en años venideros; también conviene en analizar la dirección del crecimiento de la mancha urbana para determinar dónde serán necesarios servicios municipales en un futuro, y si este crecimiento es el adecuado o ha de cambiarse la tenencia.

La educación y la salud son las siguientes categorías en el trabajo de López Estrada, donde se establece una enumeración, la descripción y el tipo de servicios que ofrece el gobierno y el mercado, además de relatar cómo son sus relaciones con la comunidad. El saneamiento del medio está contenido en la categoría de salud.

Las actividades e infraestructuras recreativas públicas y privadas son tomadas en cuenta y en ellas se observa los grupos de distintas edades y sectores sociales que tienen acceso a este servicio.

Al final hallamos la categoría de las asociaciones, siendo éste el recurso más vivo y dinámico de la comunidad, por lo tanto el más valioso. Las agrupaciones económicas, políticas, fraternales y de recreo, de igual manera que los grupos de planificación, en el sector educativo, los grupos religiosos, culturales, de atención al bienestar, aquellos que

atienden a la infancia o a grupos en situación de desventaja, entre algunos más.

Toda la información contenida en el estudio monográfico será parte del diagnóstico municipal y reflejará no sólo los recursos con que se cuenta sino también lo que no se tiene y que es necesario desarrollar, aumentar o enfrentar como obstáculo en el crecimiento social y económico del municipio.

Para que este proyecto municipal incluya las propuestas de los ciudadanos, amén de ser elaborado profesionalmente, Maldonado propone “la elaboración activa y participativa del diagnóstico municipal, mediante muestreos en los diferentes lugares y sectores del municipio, foros de discusión de la problemática municipal, cursos y talleres sobre política social municipal, etc.” (Maldonado, 1999:44).

Existen muchas experiencias de participación ciudadana en la elaboración del diagnóstico municipal local; en algunas de ellas esta actividad se realiza levantando directamente las demandas de la población en procesos de consulta, confrontándolas con anteriores recopilaciones, para posteriormente jerarquizarlas y elaborar dicho diagnóstico (Cabrera, 1995:173).

Otro tipo de elaboración del diagnóstico con participación ciudadana que presenta este autor es a través de un consejo municipal, integrado por ciudadanos, representantes de la estructura municipal y el alcalde, cuyo objetivo es establecer estrategias de acción.

1.6.- Participación ciudadana.

Bajo una conceptualización holística de bienestar éste sería “ el goce de bienes y servicios sociales bajo condiciones democrático-consensuales de gobierno y de organización de los sistemas de prestación, en el marco de una creciente flexibilidad y autonomía de las personas” (La Serna, 2000: 8), donde no sólo es importante el bienestar físico, las condiciones materiales del contorno, sino que además es necesario considerar, junto con la educación, la idea de un ser humano integral, con capacidades y preferencias que no pueden ser nulificadas.

También Ezequiel Ander-Egg señala que la “tendencia principal que tiene especial importancia para el bienestar social es la creciente prominencia del concepto de participación como objetivo y como medio del Desarrollo social” (Ander-Egg,1995:31). Aquí lo que hay que resaltar es la idea de que la participación ciudadana es objetivo y medio de desarrollo social, que al igual que la idea de La Serna, incluye el respeto a la flexibilidad y autonomía de las personas.

La Organización de las Naciones Unidas, igualmente considera a la participación social elemento importante del desarrollo y sostiene que “el objetivo último del desarrollo es el aumento constante del bienestar de toda la población, sobre la base de su participación plena en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficios derivados de éste” (documentos oficiales de la asamblea general, trigésimo quinto período de sesiones, suplemento N:48 A/35/48).

La participación ciudadana en la toma de decisiones puede presentarse de diversas formas y estar motivada por diferentes causas. García Pino señala que su presencia en la vida municipal puede ser consecuencia del pluralismo democrático (por medio de los partidos políticos) o por ser los ciudadanos los directamente beneficiarios de los programas. Pero también se da la ciudadana por un hecho contrario, como sería la reducción de los gastos del Estado, o por urgencias en las personas necesitadas de los beneficios de los programas sociales, como bien podría ser FOMERREY (en Nuevo León) en el caso de la vivienda. (García, 1995).

Entendemos que la participación de la ciudadanía se presenta aunque las administraciones municipales no lo quieran, al formar grupos demandantes de servicios, o como respuesta a diferentes eventualidades, como el deterioro de las condiciones de vida, problemas de seguridad, entre otros. También por madurez democrática cuando se genera la participación en agrupaciones que, aunque no son demandantes de servicios, sí buscan influir en la toma de decisiones.

A los movimientos urbanos de demandas de atención municipal, Borja los llama reivindicativos urbanos y en ellos:

“las acciones colectivas de la población en tanto que usuaria de la ciudad, es decir de las viviendas y de los servicios, son acciones destinadas a evitar la degradación de sus condiciones de vida, a obtener la adecuación de éstas a las nuevas necesidades o a perseguir un mayor nivel de equipamiento enfrentando a los agentes que actúan sobre el territorio y en especial al Estado, como instrumento de gestión” (1975:12).

Las administraciones municipales son prestadoras de servicios, tales como limpia, alumbrado, seguridad pública, pero también pueden ser gestoras ante otras instancias de gobierno o ante otros agentes sociales, como pueden ser las industrias, cuando éstas comprometen el bienestar o la seguridad.

En todos estos casos, debe tomarse en cuenta la participación de la ciudadanía, escuchando sus demandas, pero además creando mecanismos de atención, con diferentes grados de participación; la cuál puede tenerse según Borja “por medio de aparatos en la administración pública ocupados por los representantes, por medio de asociaciones, centros sociales, sindicatos, asambleas, reuniones de vecinos, u otras formas de asociación” (1975:23).

García Pino repara en los diferentes grados o tipos de intervención de la ciudadanía: la consulta, cuando la comunidad expresa sus puntos de vista; la colaboración, si se trabaja en conjunto para la ejecución de una tarea; la delegación, al momento en que hay una transferencia del poder o funciones, pero el control y retiro de la delegación es potestad de quien lo otorga; el control, visto como un proceso de vigilancia que realiza un grupo con autoridad para ello sobre decisiones tomadas a otro nivel; y la intervención en las decisiones, que equivale a una participación en la definición o formulación de alternativas en los programas y políticas sociales directamente durante el proceso de la toma de

decisiones, o la formulación de alternativas propias (García, 1995:98).

Todas estas colaboraciones tienen distintas formas de presentación en el municipio. La consulta se puede hacer por medio de referéndum, encuestas u otros tipos de técnicas. La colaboración es posible realizarla en determinados proyectos, el que se efectúa para la creación o remodelación de plazas en los municipios de Monterrey y San Nicolás.

En cuanto a la delegación, el control o intervención en las decisiones, no abundan los ejemplos, pero podría tenerse por caso la delegación de funciones a grupos u organismos especializados en determinados problemas a organizaciones no gubernamentales, donde éstas prestarían sus servicios y el municipio delegaría en ella algunas funciones.

Fernando Pliego Carrasco, plantea que existen dos formas de participación según el grado de poder dentro del proceso: una participación de tipo constitutivo, “donde una organización está involucrada directamente en la conceptualización... definición de objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos” y una participación de tipo reproductivo, “donde la organización sólo está involucrada en las fases operativas del programa, en la aplicación” (Pliego, 2000: 213).

Estos conceptos de participación pudieran compararse con los tipos de intervención que señala García Pino, pero Pliego Carrasco ya los sitúa de acuerdo con sus repercusiones y alcance.

Las organizaciones no gubernamentales son otras de las formas en que participa la comunidad. Conocidas como ONG, son canales alternativos para resolver problemas o demandas sociales específicas, aligerando la carga del Estado características propias son: “transparencia, flexibilidad, responsabilidad para rendir cuentas, horizontalidad, posibilidad de interacción, confianza, estructura organizacional simple, capacidad de autoevaluación y apertura a la innovación” (Bifarello, 1998: 8).

Estas agrupaciones son organizaciones privadas de interés público, sin fines de lucro y fuera del control formal del Estado, y pueden definirse como “grupos e instituciones que son totalmente, o en gran medida, independientes de los gobiernos y se caracterizan principalmente por sus objetivos humanitarios y de cooperación, más que comerciales” (Torres, 1998:37). Aunque en la mayoría de los casos dependen de donaciones y del servicio voluntario, existe una tendencia a profesionalizarse y recibir en algunos casos ingresos por servicios.

Otros autores agregan principios que rigen a las organizaciones no gubernamentales que prestan atención a demandas ciudadanas, y que las ponen en situación de ventaja ante la prestación de servicios del Estado: “la solidaridad, la cooperación voluntaria, el sentido del deber y la responsabilidad” (Bressner y Cunill, 1998: 41).

Estas características y principios de los grupos no gubernamentales son el lado opuesto de la forma de funcionar de algunos organismos públicos, donde puede observarse corrupción, burocratismo, rigidez en las operaciones y falta del sentido del deber.

Además las ONG, al igual que los mecanismos de participación ciudadana, tienen otro valor agregado, ya que pueden contribuir a practicar la ciudadanía, constituyéndose ésta como “el conjunto de percepciones y prácticas subjetivas asociativas que permiten construir y reconstruir las reglas de un sistema de bienestar, entre ellas, los derechos mismos” (La Serna, 2000:7), siendo, por lo mismo, una condición inherente al bienestar.

Aunque hay quien señala que estas dos alternativas de participación ciudadana “están presas entre dos lógicas parcialmente contradictorias, la de gestión de programas públicos (lógica de instrumentalización y de sustitución) y la de animación del medio social (lógica de “empowerment” o de empoderamiento local)” (Favreau, 1998: 47). Pero es prematuro ejercer este juicio en nuestra realidad, ya que debemos experimentarlas más ampliamente.

Como hemos visto, las políticas sociales municipales son tema de análisis en el ámbito nacional e internacional, los elementos que integran estas investigaciones van desde el perfil del gobernante, la aplicación de los recursos, la definición de objetivos, la interacción entre gobernantes y gobernados, la metodología de intervención, el grado de centralismo, etc.

Esto puede tener como causa el que se estén buscando y generando nuevas formas de gobernar tratando de lograr mayor efectividad en las acciones de los ayuntamientos y de esta manera asegurar la permanencia en el poder. Sin olvidar que estos cambios también se dan sin el deseo expreso de los gobernantes, y son el resultado del interactuar de los actores sociales y de la vida propia que se desarrolla en la sociedad.

Por lo anterior, se ha diseñado esta investigación para conocer las acciones municipales que se generaron en el estado de Nuevo León.

CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

La intención de esta investigación fue conocer de qué manera los gobiernos municipales planifican sus acciones de bienestar social, además, qué criterios siguen para determinar dichas acciones y cuántos y qué mecanismos de consulta ciudadana consideran.

Para ello se eligió realizar un estudio descriptivo transeccional, ya que este tipo de investigación nos presenta “un panorama del estado de una o más variables en uno o más grupos de personas, objetos o indicadores en determinado momento” (Hernández y otros, 1998:188). Con él obtuvimos información de las actividades que nos interesan, y cuál es su alcance.

Este estudio transeccional nos presentó la labor de tres administraciones municipales, en cuanto a la toma de decisiones encaminadas a mejorar el bienestar de la población; desde la planeación al inicio de la gestión, la consulta, la ejecución, hasta el informe de las actividades al finalizar el período de gobierno municipal.

Los aspectos incluidos en nuestro trabajo son: las acciones y programas de bienestar social de los municipios, los criterios que guían a los funcionarios para elegir estas actividades, la percepción de la población en relación a si son tomados en cuenta en la toma de decisiones en este ámbito y el grado de consenso o consulta ciudadana para determinar dichos programas.

2.1.- Aspectos generales

Al hablar de criterios que el funcionario municipal usa para decidir los programas de bienestar social que realizará, consideramos los siguientes: criterio personal, donde sólo toma en cuenta la observación personal, su formación educativa, su experiencia; criterio técnico, aquí el funcionario agrega consultas a profesionales, si incluye diagnóstico municipal, y si realiza además análisis de éste para definir necesidades; y el criterio del consenso o consulta a la comunidad, cuando las autoridades municipales se acercan a la población a través de mecanismos propios de la estructura municipal, esto es el cabildo, las juntas de vecinos, el comisariado ejidal, o consultas ocasionales a organizaciones

interesadas o involucradas en el bienestar social.

Al referirnos a las acciones de bienestar social que realizan las administraciones municipales se incluyeron: educación preprimaria, primaria y secundaria; atención a la salud en el primero y segundo nivel, donde en el primero se considera la prevención, la educación para la salud, la medicina general, entre otros, y el segundo implica la atención a la salud por algunas especialidades, como ginecología, pediatría, entre otras; vivienda, incluyendo el régimen de propiedad y satisfacción de la demanda; urbanización, considerando el agua potable, drenaje, electricidad y pavimentación o revestimiento; atención a grupos vulnerables, es decir, las mujeres, niños, adultos mayores y las personas con necesidades especiales.

Como revisamos en nuestro marco teórico, en el bienestar social se integran algunos aspectos más: la recreación, deporte, cultura, ropa y enseres domésticos. La teoría nos indica que los considerados en esta investigación, junto con la alimentación y el trabajo, conforman un piso básico para enfrentar las desigualdades sociales. Al mencionar estos puntos de atención se está haciendo responsable a la autoridad municipal para que sea prestador del servicio o, en su caso, gestora ante otras instancias de gobierno estatales y federales.

El grado de participación en la toma de decisiones o consenso de la ciudadanía, se valoró de acuerdo con el tipo y la cantidad de los mecanismos de consulta que el municipio utiliza para conocer las demandas de la población y con ello diseñar las acciones de bienestar social; así como la frecuencia con que lo hace, y si estos mecanismos forman parte del organigrama o estructura del municipio o son ocasionales. Además, de los datos obtenidos por la aplicación de un cuestionario dirigido a la comunidad.

Para recolectar la información necesaria en este trabajo se utilizaron varios mecanismos: uno de ellos fue de entrevistas guiadas a funcionarios municipales que por su trabajo intervienen en la determinación de acciones de bienestar social, donde “las personas que se interroga se han hallado en la situación concreta que se quiere analizar... y el investigador establece una guía de preguntas... la libertad está limitada por el marco de la investigación” (Grawitz, 1984: 193).

La guía de entrevista estuvo compuesta de preguntas abiertas y cerradas. Se eligió este diseño porque al iniciar con una pregunta abierta conoceremos con palabras propias de la persona la explicación a la interrogante, para enseguida, lanzar preguntas cerradas que precisen las respuestas, y de esta manera poder codificarlas. Esta modalidad incluyó todos los aspectos de la investigación: quiénes participan en la toma de decisiones, factores que intervienen, criterios que se siguen, diagnóstico municipal, consulta a la comunidad y problemas a los que se enfrentan.

El primer grupo de preguntas (primera sección) de la entrevista a funcionarios nos sirvió para identificar a la persona. La primera de ellas pretende identificar el municipio en que se desempeña como funcionario, el puesto que ocupa y su antigüedad, para saber si ha estado involucrado desde el inicio de la administración y si ha participado en todo el proceso de gobierno; también busca saber su escolaridad y formación profesional, pues siguiendo la

propuesta de Peter Ward (1999: 102), en algunos casos pudiera influir en la orientación de los programas al momento de decidir sobre ellos.

El segundo grupo (segunda sección) se refirió en general al tipo de criterios de selección de acciones de bienestar social que pueden intervenir en la toma de decisiones; sirvan de ejemplo los objetivos, factores generales en la definición, quién toma las decisiones o si intervienen varias personas, consideraciones externas como los programas federales o estatales.

El tercer grupo (tercera sección) incluyó interrogantes específicas sobre criterios técnicos de selección de políticas sociales; estas preguntas respondieron directamente a uno de los objetivos de esta investigación, que es el saber si se cuenta con un diagnóstico municipal previo a la planificación de acciones de bienestar social.

Estos cuestionamientos indagaron sobre si se elaboró o no un diagnóstico municipal, quiénes participaron en su elaboración, que instrumentos se utilizaron, que aspectos incluyeron, (se puede hacer un comparativo con modelos presentados en el marco teórico), además si el diagnóstico fue interpretado y usado para la planeación municipal. Otra pregunta inquirió si además del alcalde y su equipo de trabajo se buscó la participación de otros profesionistas especialistas en planeación u otros aspectos, como pudieron ser urbanistas, sociólogos o especialistas en salud pública.

Con el cuarto grupo de preguntas (cuarta sección) se conocieron los aspectos de la investigación relacionados con la consulta a la comunidad. Aquí los funcionarios municipales respondieron a las interrogantes que indagaron si fue tomada en cuenta o consultada la comunidad para determinar las acciones de bienestar social y si fue así, de qué manera lo hicieron. Con esta interrogación también se pudo reparar en la posible existencia dentro de la estructura municipal de una representación de la comunidad o si todos los mecanismos de consulta están fuera de la estructura municipal. Con ello podremos advertir qué tan permanentes pueden ser estos mecanismos de consulta o si son eventuales.

Las últimas preguntas de este cuarto grupo correspondieron a la participación ciudadana organizada en la comunidad. Se interroga sobre la existencia de organizaciones como comités de barrio u organismos no gubernamentales que trabajen en el municipio. El interés por ellos es que estas organizaciones pueden servir como apoyo o como contraparte a la actividad del municipio.

El último grupo de preguntas (quinta sección) destacó las dificultades a las que se enfrentan los funcionarios para realizar acciones de bienestar social. Aquí era importante hacer notar las dificultades de índole político o financieras en la planificación y realización de actividades de bienestar social. También se interrogó sobre los problemas relacionados con la coordinación con otras instancias de gobierno, o con la falta de capacitación o experiencia del equipo de gobierno.

Estas cinco secciones fueron parte de una entrevista con una guía de preguntas abiertas a funcionarios. Esta parte pudo realizarse en 30 minutos, aunque varió por la extensión con

que se expresaron los entrevistados.

En el mismo encuentro con los funcionarios se realizó un cuestionario de preguntas cerradas. En éste se puntualizó el tipo de criterio que se siguió en cada una de las acciones realizadas en la gestión municipal. Para ello se utiliza un formato donde están las acciones programadas y ejecutadas (de acuerdo con el análisis de documentos municipales) y que se cruzó con 13 criterios de selección de políticas sociales que se mencionan y explicitan en el sistema de codificación de esta investigación.

Las acciones municipales que se incluyeron en este cuestionario de preguntas cerradas se refirió a seis temas los cuales fueron 1) educación primaria y secundaria, sobre aulas maestros y mantenimiento, además de apoyo a material didáctico; 2) salud, de primero y segundo nivel tanto en lo que se refiere a centros de salud, médicos promotores, campañas específicas de inspecciones sanitarias a rastros; 3) urbanización, actividades que se refieren a la introducción de servicios como el agua, drenaje, electricidad, y revestimiento; 4) vivienda, la atención a su demanda, su tenencia legal y su mejoramiento; 5) la atención a grupos vulnerables como mujeres, niños, adultos mayores y personas con necesidades especiales, y 5) acciones para mejorar la alimentación. Por ser precisas las preguntas, este cuestionario se contesta en 10 minutos.

De los aspectos mencionados no se espera que los realice directamente el gobierno municipal, pero sí que emprenda actividades de gestión y promoción ante otras instancias de gobierno u otros organismos.

Otro mecanismo de investigación fue un cuestionario que se aplicó a una parte predeterminada de la población de cada municipio, con interrogantes sobre participación ciudadana, mecanismos de consulta, y sobre su percepción de correspondencia entre sus necesidades y las acciones municipales de bienestar social. La base de esta herramienta fueron las preguntas cerradas, para igualar y codificar las respuestas más fácilmente.

Este cuestionario a la comunidad se compuso de cuatro secciones. La primera de ellas busca conocer los mecanismos de consulta ciudadana o participación social que el entrevistado conoce o ha utilizado, y si ha tenido necesidad de referirse al municipio para algún asunto.

En la segunda sección de preguntas se interrogó sobre la percepción que tienen los ciudadanos sobre las consultas populares, si éstas se realizan, si ha tenido conocimiento de ellas o si se ha participado, si se ha estado dispuesto a dar su opinión en una consulta municipal. Además se incluyó una pregunta donde se pidió la opinión del entrevistado sobre si se toma en cuenta a la población para planear las actividades municipales.

Toda la tercera parte refirió el impacto positivo que las actividades municipales dirigidas al bienestar social tuvieron en la comunidad, y se pudieron escoger entre tres agrupaciones de valores: nulo, no existente o malo; poco o regular; impacto fuerte, bueno o mucho. Con estas interrogantes se pudo conocer la percepción que los ciudadanos tienen sobre la efectividad de las acciones municipales; así mismo esta sección se pudo comparar con los informes de los alcaldes.

La cuarta y última división se refirió a necesidades de bienestar social que los encuestados perciben en su comunidad. El objetivo de estas preguntas fue compararlas con las necesidades que el municipio consideró en su planificación e implementación y ver si existe concordancia.

Además de las entrevistas guiadas a los funcionarios y de las entrevistas con cuestionarios a la población, se consideró un análisis de contenido a documentos, en el intento de que éste fuera “un proceso eminentemente creador de categorización -análisis- interpretación... con una inmersión lo más completa posible en el campo fenoménico que se va a estudiar” (Martínez, 1994: 80).

Este análisis a documentos incluyó: diagnósticos municipales, programas de gobierno, informes de los alcaldes, revisión de la ley estatal municipal, organigrama del municipio y todos los documentos que se encuentren relacionados con la participación ciudadana; los criterios para definir políticas de bienestar social municipales, a fin de comparar lo que respondieron los funcionarios en las entrevistas con las actividades de bienestar social que realizaron.

2.2.- Lugar de la investigación.

La región que comprendió este trabajo fueron los municipios de Guadalupe, Cadereyta Jiménez y Benito Juárez. Éstos tienen características diferentes entre sí y son representativos cada uno de la zona urbana, del área rural y del municipio intermedio o con características de ambos, considerando el tamaño de su población y la actividad económica que prevalece. Para su selección se consideraron además, la accesibilidad al lugar, ya que los tres se encuentran unidos en un corredor hacia el oriente del estado de Nuevo León partiendo de su capital; la posible accesibilidad de los funcionarios del municipio de Guadalupe que encabeza este corredor, con respecto a otros del área metropolitana.

De acuerdo con información obtenida en la página de internet del Gobierno del estado Guadalupe está situado al oriente del área metropolitana de Monterrey, tiene una extensión territorial de 118.73 km², colinda con Monterrey, San Nicolás de los Garza, Benito Juárez. Su historia parte desde 1569, cuando sus tierras fueron cedidas a Diego de Montemayor, para posteriormente en 1756 ser expropiadas por Francisco de Barbadillo y fundarse la misión de Nuestra Señora de Guadalupe. Congregando a indios tlaxcaltecas pasó a ser “pueblo de la Nueva Tlaxcala de Nuestra Señora de Guadalupe de Horcasitas”. En 1825 fue considerada villa y en Abril de 1971 obtuvo la categoría de ciudad su cabecera municipal.

Este municipio ilustra claramente una región urbana por ser parte de la zona metropolitana de Monterrey y por el tamaño de su población, de 618, 890 habitantes en 1995 de acuerdo con los datos del INEGI. A partir de 1940 siguió recibiendo gente de otras entidades que llegaban al estado a trabajar en las industrias regiomontanas. Actualmente su actividad económica se concentra en la industria y el comercio, por lo que se confirma su carácter urbano.

Las principales localidades de este municipio son las colonias Tamaulipas, Linda Vista, Tacubaya, Fomerrey VII, XIV y XIX y la cabecera municipal.

Cadereyta Jiménez, por encargo del Gobernador Martín de Zavala, fue fundada en 1637 marcando su límite hasta el puerto de Tampico, hasta que se ordenó la fundación de Tamaulipas. Su cabecera municipal fue ubicada en una isleta que forman los ríos San Juan y Santa Catarina, y reubicada en 1763 al sitio donde se encuentra ahora. Este municipio ha sido conocido como la capital escobera de México. Relevante también el hecho de que en 1973 se iniciaron los trabajos de instalación de una refinería de Petróleos Mexicanos.

Se encuentra ubicado en la parte central del estado, tiene una extensión territorial de 1,153 km² y una población estimada en 1997 de 105 000 habitantes, que se encuentra principalmente en zona urbanizada, (el 70% aproximadamente) y el resto en la parte rural. El aumento de su población se debió, en la década de los 70, a la inmigración de otros estados del país para trabajar en la refinería.

La actividad económica de este municipio está repartida entre el comercio, la agricultura, la ganadería y la industria. Esta actividad refleja características urbanas y rurales, y por ello lo consideramos un municipio intermedio entre el urbano y el rural. La cabecera municipal tiene 38 colonias y 5 fraccionamientos; además al municipio lo forman 34 ejidos, 4 predios, 59 haciendas, 2 delegaciones municipales y rancherías dispersas.

El municipio de Benito Juárez fue fundado como la hacienda de San José en 1604, siendo parte de Los González y luego de Cadereyta hasta 1968, cuando se estableció como un nuevo distrito. Su cabecera municipal fue elevada a la categoría de ciudad en 1988.

Este municipio se encuentra al oriente de Monterrey, limita al norte con Pesquería, al sur con Santiago, al este con Cadereyta y al oeste con Guadalupe. Su extensión territorial es de 275.2 km² y tiene una población, según el censo de 1990, de 28 014 habitantes; 9151 viven en la cabecera municipal y el resto en las diferentes localidades rurales, que son alrededor de 100, siendo las principales Los Ebanitos y San Roque.

El principal rubro económico es la agricultura (el cultivo de la caña de azúcar, maíz, frijol y árboles frutales) también la ganadería, con ganado vacuno y caprino. Existen además industrias alimenticias, maquiladoras y comercio en pequeño. Es considerado municipio rural por su actividad económica y por la distribución en pequeños concentrados de la población.

2.3.- Población y muestra

La población objeto de este estudio fue de dos grupos: por un lado están los funcionarios municipales que intervienen en la toma de decisiones para definir acciones de bienestar social, entre ellos el Alcalde, Secretario de Desarrollo Social, Tesorero, Secretario del Ayuntamiento, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, regidores que tengan a su cargo comisiones de nuestro interés, directora del DIF municipal, o aquellos sobre los

cuales recaiga esta responsabilidad. Se intentó entrevistar al mismo número de funcionarios por cada municipio para igualar la cantidad de información que se recolecte, ya que es posible que en el área urbana intervengan más personas que en la zona rural.

Para propósitos de este estudio, donde indagamos si la comunidad es consultada, el otro grupo, fueron personas mayores de 18 años de una muestra probabilística de la población de cada municipio, para que tenga representatividad y sean confiables los resultados de la investigación. Para definir y delimitar la muestra se ha tenido asesoría de personal del Consejo Estatal de Población.

Por las características del cuestionario aplicado a la población y su papel secundario en el estudio, ya que no son fuente de criterios de selección, además del costo en tiempo y dinero que representa, se sugiere una muestra de 140 personas por municipio, número que se determinó considerando un nivel de confianza de 90% y un error estándar de 10%. La fórmula fue la siguiente:

$$M = \frac{(p1)(p2)}{(10\%p1)^2} \times X^2 = \frac{(.7)(.3)}{(1.64)^2} \times X^2 = \frac{.21}{1.64} \times X^2 = .128 \times X^2 = 140$$

donde: p 1 = probabilidad que contesten no consultan (determinado por el investigador)
 p 2 = probabilidad que contesten si consultan
 1.64 = nivel de confianza del 90%
 X 2 = corregir error de diseño
 10% p1 = error estándar de 10 %

En los municipios de Cadereyta y Juárez se aplicaron los cuestionarios de acuerdo con la concentración de la población en el área rural y urbana de cada uno. Para el municipio de Guadalupe, por ser un municipio totalmente urbano, los cuestionarios se aplicaron proporcionalmente siguiendo la clasificación de las áreas geográficas (AGEB) del Instituto nacional de geografía e informática (INEGI) por grado de marginalidad y de acuerdo a una distribución del INEGI.

En Guadalupe se encontró que se tiene un .26% de población de estrato alto, un 18.2% del estrato medio alto, en el estrato medio bajo se encontró el 46.9% de la población, en el bajo se ubicó el 30.1% y en el marginal el 5.4%. Estos estratos se calcularon de acuerdo con el grado de marginalidad de cada AGEb, e información tomada del centro de documentación del Consejo Estatal de Población (COESPO).

Los grados de marginalidad se corresponden con datos disponibles de 1990. Estos grados

son establecidos considerando algunos indicadores específicos, algunos de ellos son: el porcentaje de viviendas con piso de tierra, sin drenaje y de un solo cuarto; población de 15 años o más sin instrucción primaria, sin primaria completa, o analfabeta; porcentaje de hogares que reciben dos salarios mínimos, población económicamente activa desocupada, habitantes de 5 años o más que hablan alguna lengua indígena o que no residían en la ciudad en 1985.

2.4.- Esquema de análisis

Para analizar los datos que se obtuvieron en la investigación, en una primera aproximación se revisaron de manera general la política social en los tres municipios, tomando en consideración las entrevistas a los funcionarios y la información de los diferentes documentos municipales y estatales. También se analizaron las necesidades de la población representadas en las respuestas de un cuestionario, comparándolas con las decisiones tomadas por el ayuntamiento en cuanto al bienestar social en los tres municipios.

La participación ciudadana fue revisada en sus dos aspectos, una versión oficial, con datos de entrevistas a funcionarios, y una versión ciudadana, con la información que se obtuvo del cuestionario a la población.

Para elaborar la tipología se analizaron los resultados de la investigación, utilizando un cuadro donde se representan los criterios de selección, ya sea técnicos o de consenso. Se tomó como base la tipología del Dr. Peter Ward (1999;104) con algunas diferencias. Se cambió la variable relación partido-gobierno por la variable consulta a la comunidad. Algunos de los indicadores del criterio técnico también se modificaron, para incluir el diagnóstico municipal y la consulta a especialistas, entre otros.

En este cuadro se concentraron los resultados de los dos estudios: la investigación documental y las entrevistas a funcionarios. Ello nos facilitó visualizar si se aglutinan los criterios de selección de acciones de bienestar social. Si lo hacen, al representarlos en un cuadro, nos indicarán qué tipo de gobierno local están llevando a cabo.

Si los datos se concentraron en la esquina superior izquierda se tomó como resultado que son los criterios técnicos (1, 2, 3, 4) los que predominaron en la determinación de acciones de bienestar social. En cambio, si los datos se concentraron en la esquina inferior derecha, quiso decir que son los criterios de consenso (5, 6, 7, 8) los que determinaron las acciones de la administración municipal.

Por otro lado, si los datos se concentraron en la esquina inferior izquierda (9, 10, 11, 12, 13) Nos indicaron que no se programaron actividades para mejorar el bienestar social, o que las decisiones no estuvieron en manos de los funcionarios municipales y que éstas fueron dadas por otros factores, como sería la poca descentralización de recursos financieros y de poder de decisión.

Otra alternativa fue que los datos se concentraran en la esquina superior derecha, representando una administración que sigue equilibradamente criterios técnicos y de

consenso, que podría ser lo deseable y representar tal vez, lo que es un buen desempeño de gobierno.

2.5.- Sistema de codificación

Para reunir la información de la investigación, se utilizó primeramente el cuadro “aspectos del bienestar social en la entrevista a funcionarios” donde, a partir de la consulta documental de diagnósticos municipales, programas de gobierno, informes de actividades y la entrevista a funcionarios, se señalaron los aspectos que fueron desarrollados en los municipios. Posteriormente, se preguntó específicamente qué determinó la realización de dicha acción.

TIPOS DE CRITERIOS AL SELECCIONAR ACTIVIDADES DE BIENESTAR SOCIAL MUNICIPAL

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 1.- Criterio personal | 8.- Cabildo |
| 2.- Formación profesional | 9.- Presupuesto específico |
| 3.- Equipo profesional | 10.- Programa estatal |
| 4.- Diagnóstico municipal | 11.- Programa federal |
| 5.- Juntas de vecinos | 12.- Proyecto heredado |
| 6.- O N G | 13.- Otro proyecto |
| 7.- Consulta en campaña | |

El criterio personal fue determinado cuando alguna actividad o programa se realiza porque el funcionario así lo decida, considerando sólo su experiencia personal, su propia observación, durante su vida o en campaña política. Será el criterio menos técnico.

Puede esperarse que la historia educativa y profesional de los funcionarios influya en la determinación de políticas de bienestar social, siendo reflejado esto en programas más técnicos y elaborados. “Los funcionarios municipales con títulos académicos es más probable que apliquen la racionalidad técnica en la toma de decisiones” (Ward, 1999: 102).

Otro criterio técnico estableció que para la elaboración de proyectos y programas se contratan especialistas que los diseñen, entre ellos se pueden contar profesionistas del área social, económica y administración, esperando que sean más efectivos.

Además, también se consideró bajo criterio técnico, si para ello se elaboró un diagnóstico previo que determinara las necesidades del municipio en bienestar social, y que reflejara los recursos humanos, sociales, naturales y financieros con que puede contar el municipio.

En torno al consenso ciudadano se consideraron cuatro variantes: la de juntas de vecinos, organizaciones no gubernamentales, el cabildo y las consultas en campaña estructuradas profesionalmente. Se tendrá un criterio de consenso, cuando la administración municipal promueva y tome en cuenta para sus acciones a las juntas de vecinos, comités de mejoras u

alguna otra organización de este tipo de manera sistemática y regular, por medio de reuniones, escritos, o algún otro mecanismo.

Si en los municipios existen y desarrollan alguna actividad social organismos no gubernamentales, colegios de profesionistas, o algún otro tipo, y los funcionarios municipales los toman en cuenta con consultas técnicas para la determinación de actividades de bienestar social y se relacionaron regularmente con ellos, éste es considerado un criterio técnico.

Las consultas que en campaña política previas al inicio de la administración se realizaron de una manera estructurada, sistemática y con registros adecuados, pudieron considerarse un criterio de consenso ciudadano. Éste pudo ampliarse si siguieron recibiendo demandas, solicitudes, comentarios, propuestas de la población y si fueron tomadas en cuenta.

Si el cabildo, con la representación de los diferentes partidos políticos, participó de manera equilibrada en la toma de decisiones y en el seguimiento de las actividades por medio de las comisiones que se establecen, se consideró que tiene un criterio de consenso ciudadano.

Entre otros criterios que se pudieron presentar para la toma de decisiones estaba el recibimiento de un presupuesto específico para un programa o actividad. Tal es el caso de los programas de combate a la pobreza, donde sólo se especifica el sector de la población al que se dirige.

También la ejecución de programas estatales o federales pudieron determinar actividades de apoyo al bienestar social a la población. Se presentaron por ejemplo, en la educación, la construcción de escuelas y asignación de maestros, y en la salud, la asignación de personal en unidades médicas municipales.

2.6.- Prueba piloto y capacitación a encuestadores

Con el fin de que la guía de entrevista a funcionarios fuera un instrumento pertinente, se puso a consideración de un comité, para que sus integrantes fueran sus jueces, y verificar su claridad y si cumplía con los objetivos de investigación. En el caso del cuestionario a la comunidad, también se utilizó la técnica de jueces, con apoyo de un programa estadístico (escala de Thurstone) para determinar las preguntas que lo integrarían. Además, se realizó una pequeña prueba piloto de 35 cuestionarios aplicados en el sector poniente de Monterrey y García, N. L.

En Monterrey los cuestionarios se aplicaron en las colonias Cumbres, a dos personas; en los Cedros a siete habitantes; en Villa dorada diez más, y otros cuatro se llenaron en Los Altos. Del área rural se visitó la comunidad llamada San José, que pertenece al municipio de García, N. L.

Como resultado de la prueba piloto, sólo se agregó a la última sección contestar 2 que representa regular falta, a la pregunta “que hace más falta en tu municipio”. Solo existían las opciones poca falta y mucha falta.

Para la capacitación de los encuestadores se utilizaron tres mecanismos: el primero de ellos consistió en la revisión exhaustiva del cuestionario, explicando el objetivo de cada pregunta, las respuestas que se pueden recibir y su explicación en caso necesario. Para el segundo dispositivo de adiestramiento se aplicó el cuestionario entre los mismos encuestadores simulando posibles problemas al hacer las preguntas.

En el tercer medio de capacitación hubo participación en el levantamiento de datos en la prueba piloto, para que los encuestadores se enfrentaran a la práctica real. El equipo de encuestadores estuvo integrado por tres jóvenes estudiantes universitarios, algunos con experiencia previa en encuestas de opinión de agencias de mercadotecnia.

Con la revisión de todas las fuentes de información integradas en la investigación: el análisis de documentos, informes municipales, diagnósticos, entre otros; así como los cuestionarios de preguntas abiertas y cerradas de la entrevista a funcionarios; y los cuestionarios a la comunidad, se logró obtener un perfil en cuanto a acciones para el bienestar de cada municipio incluido. Para ello se realizó un amplio análisis de datos.