

## **CAPÍTULO 3: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

Después de recorrer los tres municipios incluidos en esta investigación, registrando observaciones personales de las condiciones de las comunidades, entrevistando a los funcionarios de las administraciones 1997–2000 cuyo trabajo se relaciona con las acciones para el bienestar social, y de recoger el sentir de la comunidad por medio de un cuestionario, se realizó el análisis de la información obtenida.

El análisis se hizo buscando responder cada una de las preguntas de investigación planteadas y seleccionando la información de las diferentes fuentes (documentos oficiales, entrevistas a funcionarios, cuestionarios a la comunidad). Al contestar las preguntas de investigación, se estuvo en condiciones de elaborar la tipología de los municipios comparando los criterios de selección de políticas de bienestar social: técnicos, de consenso, u otros tipos más.

Se consideraron dos dimensiones en el análisis: una cualitativa y otra cuantitativa. En la primera, la información fue recogida durante las entrevistas a los funcionarios y el análisis a documentos; esta dimensión se utiliza para revisar los criterios de selección referidos por las personas entrevistadas.

En la cuantitativa, se consideró el contenido del cuestionario a la comunidad; esta dimensión es incluida al analizar la consulta ciudadana, desde la perspectiva de los propios pobladores. También se emplea la dimensión cuantitativa al comparar las necesidades sentidas por la población con el diagnóstico elaborado por la administración municipal. Estas dos maneras de abordar la información se utilizaron combinadas o separadas, y fueron las preguntas de la investigación y el objetivo los que guiaron la información que se revisó.

Para el análisis de los datos obtenidos en la investigación se siguió la siguiente metodología: como un primer apartado se hizo un examen general de las condiciones que se encontraron en los municipios y las administraciones comprendidas en nuestro estudio descriptivo y en relación al bienestar social.

Como segundo paso, y con la finalidad de saber si se realizó un diagnóstico previo a la

programación de actividades y si éste fue un criterio de selección, se analizaron las necesidades de la población que encontramos en el cuestionario y el diagnóstico municipal, así como también se compararon estas dos fuentes de información.

A continuación, como tercer paso, se examinaron los criterios que se siguieron para la toma de decisiones en cuanto al bienestar social de cada uno de los municipios por separado, incluyendo aquí el análisis de documentos como el programa de trabajo o plan de desarrollo municipal, los informes de gobierno de los alcaldes y la guía de entrevista a funcionarios. Con este análisis se tiene conocimiento de los criterios que siguen los funcionarios para decidir las acciones de bienestar social que se realizaron.

Una cuarta fase del análisis versa sobre la consulta ciudadana, y si se toma en cuenta a la comunidad para determinar acciones del bienestar social. Se revisaron los documentos que así lo ameritaron, como es el caso del organigrama del municipio, además se incluyeron la entrevista a funcionarios y el cuestionario a la comunidad. En este apartado también se compararon las actividades de bienestar social realizadas y el impacto que ellas dejaron en la comunidad.

Al final del capítulo se estructura la tipología de los criterios de selección en la toma de decisiones de los funcionarios de los tres municipios, para conocer si hay diferencias entre cada uno de ellos, y tener una idea general de la forma de decidir en cuanto al bienestar social en Nuevo León.

### **3.1. La política social en los municipios de Guadalupe, Cadereyta Jimenez y Juárez N. L.**

Como un primer acercamiento se encontró que todos los municipios de Nuevo León elaboran su diagnóstico municipal siguiendo un formato de la Secretaría de Desarrollo Humano del gobierno del estado. Esta dependencia, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, introduce a los alcaldes y sus colaboradores en sus funciones con un curso de adiestramiento.

La capacitación que imparte esta Subsecretaría al inicio de las administraciones comprende, entre otros temas, programación y administración de recursos. Además ofrece asesorías y apoyo técnico en diferentes áreas durante toda la gestión de los alcaldes.

Al revisar los datos recogidos en los diferentes instrumentos, se encontró que, aunque todos los municipios tienen un formato de diagnóstico y un plan de trabajo que por requisito tienen que presentar y aprobar ante el cabildo en los primeros tres meses de su gestión, en algunos casos no existe relación entre lo que indica el diagnóstico municipal como necesidad -de acuerdo con la cobertura previa de la prestación de algún servicio, el tamaño o características de la población- y las intenciones de la administración municipal y el programa de trabajo.

Se encontró que no es uniforme la manera de trabajar de las distintas administraciones, pues en Guadalupe el presidente municipal es ingeniero militar sin aparente experiencia en

la administración pública, y la Secretaría de Desarrollo Social -cuyo titular es abogado penalista- incluye sólo educación y cultura, deportes y atención a la juventud, y las áreas de salud y vivienda dependen directamente del alcalde.

En cambio en Cadereyta, aunque el alcalde es médico veterinario, tiene previa experiencia en la administración pública. La Secretaría de Desarrollo Social atiende todos los aspectos del bienestar (educación, salud, vivienda), tal vez la diferencia con Guadalupe tiene que ver con la formación profesional del titular, en Cadereyta es un Licenciado Ciencias Políticas y Administración Pública que tiene experiencia y amplio conocimiento.

En Juárez, la formación profesional del alcalde es de Licenciado en Derecho, con experiencia en anteriores administraciones municipales, al igual que el tesorero, siendo éste Contador Público de formación. El secretario del ayuntamiento, maestro de profesión, tiene aquí su primera experiencia política en el municipio.

Según Peter Ward, la historia educativa y profesional puede determinar el grado de racionalidad técnica (1999: 102). Estas características pueden significar la diferencia entre los municipios.

Caso contrario en los programas de atención a grupos vulnerables que están a cargo del DIF (Desarrollo Integral de la Familia), en Guadalupe la directora es Licenciada en Trabajo Social con experiencia de la administración anterior y formación especializada, por lo que sí incluye para el cumplimiento de la atención a la población un diagnóstico social. En una revisión rápida al diagnóstico del DIF de Guadalupe, puede verse que cumple con el requisito de “describir sumariamente la comunidad y sus componentes para conocer su dinámica” (López, 1995: 2). Además cuenta con un programa de actividades amplio y bien estructurado.

En Cadereyta la presidenta del DIF (cargo honorario para la esposa del alcalde) es la vez la directora, apoyada por un equipo de trabajo en el que incluye una trabajadora social y una psicóloga. No se encontraron datos en el diagnóstico municipal sobre este tema ni un plan de trabajo. El caso aquí es saber si no se programan actividades por falta de información, porque no hay registros o cuál es la causa por la que no aparece en el diagnóstico y programa municipales, la información relacionada con la atención a grupos vulnerables como lo son las mujeres, los niños, los adultos mayores o las personas con necesidades especiales.

Para el análisis de las actividades del sistema DIF en Juárez se tuvo el obstáculo de no contar con la participación de la presidenta. Al indagar sobre la persona que estuvo al frente en la administración 1997-2000, la información recibida fue que el DIF en ese período tuvo varias directoras y ninguna de ellas trabaja actualmente en la institución.

Algo muy sintomático en esta área de actividad municipal es que, al igual que las directoras, ni el personal del Trabajo Social, ni administrativo, ni ningún otro (con la excepción de los conductores de vehículos del DIF) continúa trabajando para el organismo.

Lo anterior puede significar problemas de continuidad. Con el cambio de alcalde, aunque

sea del mismo partido, cambian todos los colaboradores y es sólo a través de los registros, si es que los hay, que puede saberse qué áreas son prioritarias, cuáles ya se han atendido, los que son nuevos problemas, entre otras cosas.

Se suma a esto la dificultad mencionada por el Secretario de Desarrollo Social de Cadereyta: el poco tiempo -sólo tres años- que tiene cada administración para programar, desarrollar, evaluar y mejorar los programas necesarios para atender las necesidades de la población encaminadas a mejorar su calidad de vida.

Actualmente están en debate en diversos círculos político -los partidos políticos, las cámaras de legisladores y en los medios masivos de comunicación- diversas propuestas relacionadas con esta problemática. Entre los proyectos destacan la reelección de los alcaldes y la carrera legislativa, ideas interesantes que se retomarán más adelante.

### **3.2. Las necesidades de la población y la toma de decisiones respecto al bienestar social.**

Como ya se mencionó, para que las acciones encaminadas a mejorar el bienestar social sean efectivas, la toma de decisiones en cuanto a las actividades que se implementarán en las comunidades debe ir antecedida por un diagnóstico y por una consulta a los grupos, comunidades o sectores que serán beneficiarios de dichas actividades, ya que con ello se reflejarán administraciones municipales fuertes y autónomas, guiadas por criterios técnicos y consensuales y no por criterios personales, políticos, o de otra índole.

Para ver las condiciones en que se encontraron los municipios comprendidos en esta investigación y contestar a nuestras preguntas de investigación, se revisó cada municipio individualmente.

#### **3.2.1. Guadalupe, N. L.**

De acuerdo con la clasificación del COESPO, en Guadalupe, N. L. existen datos elaborados por ellos sobre viviendas de todos los estratos, aunque en diferente proporción. Los siguientes datos confirman esta información: que el 21% de su población tiene un índice de baja marginación; el porcentaje con un índice de media marginación es de 69.5%; con marginación alta es de 8%, y con muy alta marginación de 1.5%.

Se aclara que para calcular el índice de marginación el Consejo Estatal de Población considera once variables, entre las cuales están: el porcentaje de viviendas con piso de tierra, el porcentaje de población de 15 años o más sin educación postprimaria, el porcentaje de población de 6 a 14 años que no va a la escuela, disponibilidad de drenaje, viviendas con un solo cuarto, porcentaje de población con 2 salarios mínimos.

La colonia Zertuche está clasificada como de estrato medio bajo. En un recorrido por ella se observó que cuenta aparentemente con todos los servicios públicos (agua, electricidad, drenaje, pavimentación), así como con centros escolares y centros de salud. Las viviendas

aquí ubicadas son en su totalidad de material duradero (block y placa en los techos). No se observaron tiraderos de basura, ni muchos problemas con el revestimiento de las calles.

El centro de Guadalupe, o casco del municipio, está catalogado como de estrato bajo. También se observaron los servicios públicos, agua, drenaje, electrificación y pavimentación, aparentemente completos, aunque esta última en algunos lugares es deficiente. Una pequeña parte de las viviendas en este sector (15% aproximadamente) están construidas de madera con techo de lámina. El resto son construcciones de concreto y techo de placa, así como casas con paredes de adobe.

En este sector, la parte más antigua de Guadalupe, algunas de las construcciones de adobe están muy deterioradas por tener muchos años de construcción y sólo se ven reparadas de manera parcial o con materiales frágiles como la madera y la lámina.

La colonia Sabinitas -también recorrida- está clasificada como de estrato marginal. Sus viviendas con materiales duraderos representan una cuarta parte del total. Un 40% aproximadamente es de madera, cartón y lámina y el resto de las viviendas fue construidos con diferentes tipos de material. En esta colonia no hay agua domiciliaria, el servicio se obtiene por medio de llaves colectivas y pipas y la introducción del drenaje sanitario está en proceso de construcción. Aunque tiene una antigüedad de aproximadamente 10 años, es en esta administración cuando se legalizó la propiedad de la tierra, por lo que apenas se pudo iniciar la introducción de servicios.

La irregularidad en la propiedad de la tierra es causa de deterioro en el bienestar social. Las autoridades estatales y municipales tienen como política no dotar de ningún servicio a comunidades con este problema. Los vecinos que viven en estas condiciones buscan por su cuenta allegarse agua y electricidad de alguna manera -por lo general también ilegalmente- reafirmando su condición marginal. A esto se agrega la falta de escuelas y centros de salud en sectores irregulares.

### **3.2.1.1. Diagnóstico en Guadalupe, N. L.**

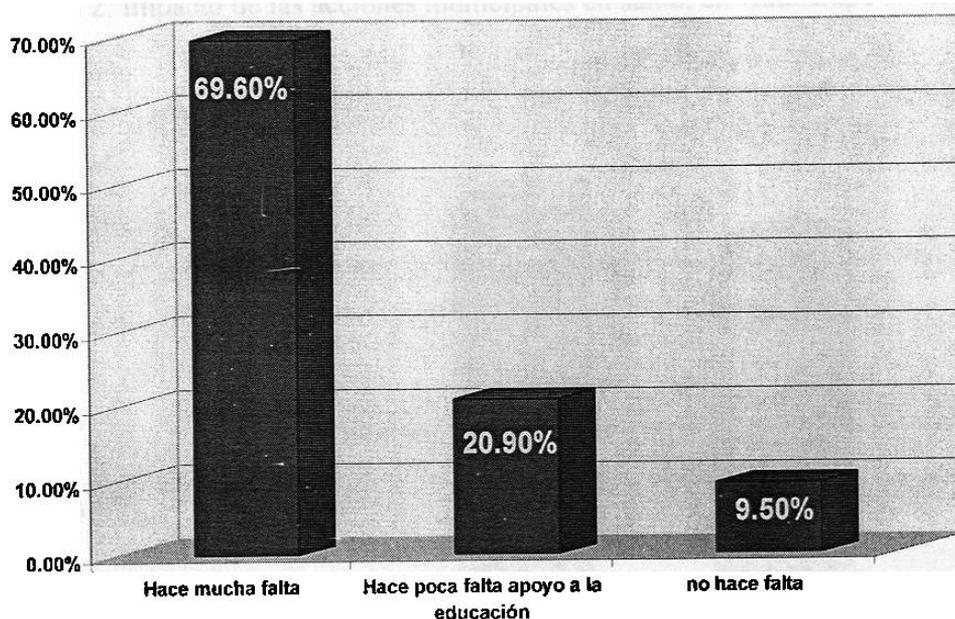
El diagnóstico de Guadalupe N. L. nos dice que en 1995 tenía 618 933 habitantes, de los cuales 109 187 niños de 0 a 14 años (el 94 %) son alfabetos y 409 737 personas de 15 o más años (97%) también se encuentran en esta situación. Estos datos reflejan muy poco porcentaje de analfabetismo en el municipio y una buena cobertura de la demanda del servicio educativo. En los informes de actividades sí se incluye apoyo para el mantenimiento a los edificios escolares y para material didáctico y deportivo.

Al hacer un análisis de frecuencia de las variables 9 y 19 del cuestionario, se encontró que sólo el 9.5% de la población considera que no hace falta apoyo a la educación, y un promedio de 69.6% cree que hace mucha falta; además no se encontraron actividades programadas en este aspecto del bienestar social. Podría decirse que sí existe congruencia entre el diagnóstico (criterio técnico) y el programa de actividades, pero no es congruente este programa con el criterio de consenso.

La comunidad cree que fue poco lo que se hizo en ésta área, y que es importante dar más apoyo a la educación. La falta de relación entre los criterios puede deberse a que todos los niños y jóvenes tienen asegurado un maestro y un lugar en la escuela, pero la calidad de la atención educativa tal vez no corresponda a las expectativas de los encuestados.

Al analizar el impacto positivo (variable 9) de las actividades del municipio en este rubro al finalizar su gestión, se encontró que el 68.4% de los encuestados respondió que fue poco o nulo. En cambio, a la pregunta sobre si hace falta el apoyo a la educación sólo el 9.5% respondió que hace poca falta (variable 19).

Gráfica 1. ¿Hace falta apoyo a la educación en Guadalupe N. L.?



- |                     |   |                  |
|---------------------|---|------------------|
| 1. hace mucha falta | 2. hace poca falta apoyo a la educación | 3. no hace falta |
| 69.6%               | 20.9%                                   | 9.5%             |

En el área de la salud, Guadalupe tiene una cobertura del 63% del total de su población, atendida por diferentes instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (278 492 derechohabientes), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (con una población derechohabiente de 18 001) y la Secretaría de Salud (atiende a 95 431 personas). No existen datos en el diagnóstico municipal de la población atendida por el sector privado u otras instituciones.

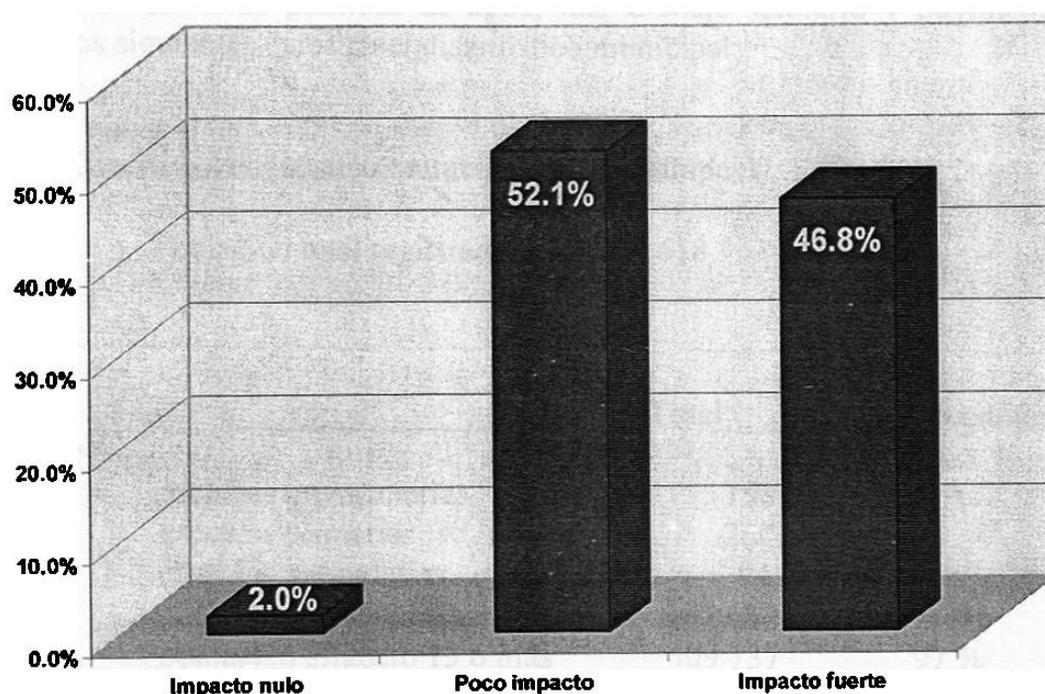
Los datos anteriores reflejan un déficit en la atención a la salud de la población. El cuestionario a la comunidad (variable 20) indica que sólo el 10.8% de los encuestados considera que no hace falta atención a este renglón del bienestar social y el 55.7% cree que hace mucha falta la atención a este aspecto.

En los datos de la prestación de servicios de salud sólo se considera la población inscrita, y

no la cantidad de médicos asignados, enfermeras, medicamentos, ni la calidad de la prestación del servicio.

En este caso, tanto el diagnóstico municipal como el cuestionario a la comunidad reflejan la necesidad de aumentar la cobertura de los servicios de salud en Guadalupe, y el programa de gobierno -contenido en el Plan de Desarrollo Municipal- sí incluye actividades en esta área. El propósito de la administración municipal era el de gestionar un hospital más del Instituto Mexicano del Seguro Social, además de ampliar los servicios de la Cruz Verde.

Gráfica 2. Impacto de las acciones municipales en salud, en Guadalupe N. L.



1. impacto nulo  
1%

2. poco impacto  
52.1%

3. impacto fuerte  
46.8%

El diagnóstico municipal de Guadalupe indica que existen 133 195 viviendas, con un promedio de 4.6 habitantes en cada una de ellas; no habla del porcentaje de viviendas irregulares. En el cuestionario a la comunidad (variable 21) un 17% los encuestados dice que hace poca falta la atención a los problemas de vivienda y 52.5% cree que sí hace mucha falta la atención al problema de vivienda.

En este municipio existe el problema de la irregularidad en la posesión de la tierra, agravando las condiciones de pobreza de estos sectores porque impide la introducción de servicios públicos básicos y de los sistemas de atención a la salud y educativos.

“Hay demasiadas viviendas junto al Cerro de la Silla” fue un comentario levantado por un

encuestador (en el sector de Guadalupe centro cuestionario número 391). Esto indica la preocupación por los asentamientos irregulares. El problema de la vivienda es un asunto importante no sólo para quien no posee una casa, sino también para quienes sí cuentan con un lugar donde vivir, al causar temor e inseguridad. Este tema se analiza más adelante.

El programa de trabajo del alcalde de Guadalupe incluye hacer gestiones con FOMERREY (Fomento Metropolitano de Monterrey) para regularizar la propiedad de las viviendas en la Colonia Sabinitas, demandas que si alcanzaron el éxito y de esta forma pudo iniciarse la introducción de servicios públicos en esta comunidad. Esta acción de la administración refleja como el municipio, aunque no tiene entre sus funciones dotar de algunos servicios públicos o atender el problema de vivienda, puede colaborar gestionando ante otras dependencias y para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.

En cuanto a los servicios públicos de agua, luz, drenaje sanitario y pavimentación, se encontraron los siguientes datos en el diagnóstico municipal:

Cuadro 1. Diagnóstico municipal de Guadalupe, N. L.

Población total registrada en 1995: 618 933 habitantes

	Total	Porcentaje
<b>EDUCACIÓN</b>		
escuelas pre primarias	158	
escuelas primarias	262	
escuelas secundarias	84	
población alfabeto 6 a 14 años	109 187	94 %
población alfabeto 15 o más	409 737	97 %
<b>SALUD</b>		
población atendida	391 924	63 %
IMSS	278 492	
SSA	95 431	
ISSSTE	18 001	
<b>URBANIZACIÓN</b>		
viviendas	133 195	
habitantes por vivienda	4.6	
agua: tomas domiciliarias	131 481	98.7 %
drenaje	129 042	96.8 %
viviendas con electricidad	131 365	99.3 %

Fuente: Archivo de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Nuevo León., en Octubre del 2000.

Aunque las coberturas de los servicios son altas, la administración municipal planificó acciones de coordinación con el Sistema de Agua y Drenaje del Estado y con la Comisión Federal de Electricidad, para la introducción de estos servicios, buscando una cobertura del 100%.

Una consideración importante es que, aunque no estaba incluida en el cuestionario, los vecinos de Guadalupe, N. L. tienen como demanda el alumbrado público. Comentarios registrados en las encuestas del centro de Guadalupe y de la colonia Zertuche así lo indican. Otro problema relacionado con esto es el de la vigilancia, lo cual nos pudo introducir a otro conflicto para el futuro: ¿es la seguridad una parte importante y básica del bienestar social?.

En las fuentes que se revisaron para la elaboración del marco teórico de esta investigación, la mayoría no incluye a la seguridad pública como parte de las necesidades básicas (García, 1995; Diez, 1994; Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994). Es en los últimos años que el concepto de desarrollo humano de la Organización de las Naciones Unidas toma fuerza y comienza a ser considerada. El enfrentamiento con la realidad rebasa en esta ocasión las consideraciones del investigador y surge este tema sin que se haya atendido prontamente.

Como se mencionó antes, los rubros correspondientes a la atención de grupos vulnerables como niños, mujeres, adultos mayores y personas con necesidades especiales, no aparecen en el diagnóstico municipal. Esta problemática la atiende el DIF municipal. Es importante mencionar que en esta investigación por resultados obtenidos en el cuestionario a la comunidad las actividades dirigidas a los niños y a personas con necesidades especiales (discapacitados) son las que se dicen hacen más falta en el municipio, sólo después de la atención a la educación, y fueron mencionadas más veces incluso que la salud, la vivienda, el agua, la electricidad, entre otras.

En el programa incluido en el Plan Municipal de Desarrollo se mencionan en cuanto a la atención a grupos vulnerables las siguientes actividades: el fomento a programas de desayunos escolares (programa estatal) a proyectos productivos para mujeres, así como la coordinación con el Instituto de la senectud INSEN para actividades con adultos mayores.

Los informes del presidente municipal incluyen información de actividades desarrolladas por el DIF, entre ellas todas las programadas y mencionadas en el párrafo anterior, además de acciones dirigidas a personas con necesidades especiales (donación de sillas de ruedas) y actividades de apoyo a la alimentación por medio de programas federales como LICONSA (con la entrega o venta subsidiada de Leche industrializada CONASUPO) y la entrega de despensas.

### **3.2.1.2. Criterios de selección para las acciones de bienestar social en Guadalupe, N. L.**

Como primera impresión se encontró que los funcionarios municipales tienen percepciones diferentes de los criterios utilizados al seleccionar actividades de apoyo al bienestar social de la comunidad. De esta manera: el Secretario del Ayuntamiento concentra principalmente

los criterios en la decisión personal del alcalde; el Secretario de Obras Públicas equilibra las decisiones definidas entre los criterios técnicos, de consulta ciudadana y la coordinación con programas federales y estatales.

Por otro lado, la directora del DIF municipal asume los criterios técnicos y la coordinación con programas federales y estatales y no emplea criterios de consulta ciudadana. Razón esta última por la que los programas del sistema integral de la familia, pueden perder efectividad o ser insuficientes.

Recordemos que en este trabajo se escogieron o determinaron trece criterios de selección. En Guadalupe, solamente el de presupuesto específico no fue mencionado, y en cambio se encontraron otros tres criterios diferentes: el consejo municipal ciudadano, el miércoles ciudadano y la factibilidad económica.

Los primeros dos se pueden catalogar como de consulta ciudadana, por el hecho de que en el programa de miércoles ciudadano la ciudadanía puede asistir abiertamente a hablar con el alcalde y sus funcionarios en ese día específico y el consejo ciudadano formado por representantes de todos los sectores la comunidad, el otro criterio, el de la factibilidad económica, puede unirse a los que están fuera de las manos de los alcaldes, como son los programas federales, estatales, o los proyectos heredados.

Miguel Bazdresch reporta en su trabajo de investigación experiencias similares de gobiernos municipales como Ciudad Guzmán, Jalisco (panista), donde existe “acercamiento a los ciudadanos por medio de comités, audiencias públicas semanales” y “en Cuquío, Jalisco el Partido de la Revolución Democrática forma el Consejo Democrático Municipal” (1994: 31 y 43). Y como se puede ver, éstos son mecanismos de consulta a los ciudadanos que pueden generalizarse en nuestro país.

En total son 14 diferentes criterios de selección aludidos por los funcionarios entrevistados en Guadalupe. Éstos criterios son considerados categorías de análisis cualitativas, y se agrupan en cuatro tipos: el criterio puramente personal del alcalde, el técnico, el de consenso y los criterios que están fuera de la decisión de la administración municipal.

Para contabilizar las apariciones de cada uno de los criterios de selección se revisaron los registros en las entrevistas a los funcionarios, la entrevista con preguntas abiertas y el sistema codificado de acuerdo con las actividades programadas y ejecutadas.

Lo que se encontró fue lo siguiente: el criterio personal del alcalde aparece 17 veces en las diferentes entrevistas, representando un 22% del total. Si esta forma de tomar decisiones predomina puede tener dos explicaciones: la que Cabrero llama “liderazgo que genera confianza y participación” (1995: 354), o la que Ward describe como forma de gobierno autocrática local asociada con hombres fuertes de la localidad” (1999: 107). En el caso de Guadalupe, N. L., por los resultados obtenidos en la consulta a la comunidad, se puede decir que está más cerca de la interpretación de Cabrero.

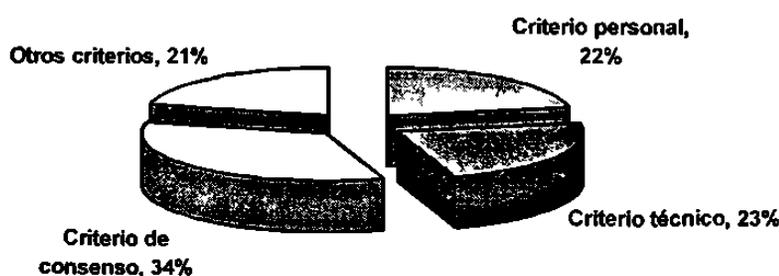
La formación especializada, la consulta a equipos profesionales y el diagnóstico municipal -que representan los criterios técnicos de selección- se repite 18 veces y forman el 23% de

los criterios considerados por los funcionarios.

El criterio de consenso, que se forma por la consulta a vecinos, a organizaciones no gubernamentales, la consulta en campaña, el análisis y aprobación del cabildo, los miércoles ciudadanos y el consejo municipal, representa un 33% de total de decisiones, al aparecer 25 veces en las entrevistas realizadas a los servidores públicos. Este tipo de criterio es el que tiene un mayor porcentaje.

El último grupo de criterios de selección es el que está formado por decisiones fuera del alcance de la administración municipal o que no son totalmente suyas, como serían los programas estatales, los programas federales, los proyectos heredados y la factibilidad económica. Este tipo de criterio alcanzó el 21% del total al ser mencionado en 16 ocasiones.

Gráfica 3. Criterios de selección para acciones de bienestar social en Guadalupe, N. L.



22% criterio personal 23% criterio técnico 34% criterio de consenso 21% otros criterios

En general, se puede observar que los cuatro tipos de criterios están balanceados; sólo el de consenso tiene una mayor importancia. Otra consideración importante es que pudiera buscarse que el criterio personal fuera más reducido. También podría pretenderse que los criterios fuera del alcance de la administración municipal tuvieran menos frecuencias. Para ello es necesario:

“un nuevo federalismo que fortalezca a los municipios y pueda 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 de residir



### **3.2.1.3. La consulta ciudadana**

Para revisar los datos que se recolectaron con relación a la participación ciudadana, primeramente se examinaron los obtenidos en los documentos de la administración municipal y la entrevista a funcionarios; que representan la versión oficial. Enseguida se analizaron los resultados de la encuesta a la comunidad en un primero y segundo apartados, para representar la versión de la comunidad.

#### **3.2.1.3.1. La versión oficial**

En la gráfica 3 se observa que es el criterio de consenso el que predomina un poco sobre los otros criterios de selección, en el discurso (entrevista a funcionarios) y en los programas o actividades desarrolladas en este municipio. SE apunta además que aquí existen varios mecanismos de consulta.

Aparte del Cabildo, que representa oficialmente a la comunidad, de los organismos no gubernamentales (como son los colegios de profesionistas), que son consultados por los funcionarios públicos, en este municipio existen otros mecanismos de consulta a la comunidad, y algunos de ellos ya funcionaban al inicio de la administración seleccionada, como el Programa de Acción Comunitaria (PAC), que representa a las juntas de vecinos que se organizan y en colaboración y con recursos conjuntos hacen mejoras a las colonias decidiendo ellos mismos las prioridades.

Al revisar el Plan Municipal de Desarrollo 1997-2000 de Guadalupe, N. L., encontramos que se menciona como estrategia para alcanzar sus metas el fomento de la consulta y participación ciudadana (página 15 del plan municipal), por lo que se iniciaron diversos mecanismos de consulta a la comunidad: los miércoles ciudadanos, este método de consulta mediante el cual los guadalupenses pueden hablar directamente con el alcalde y sus funcionarios este día específico de la semana; el Consejo Ciudadano, que está integrado por representantes de los diferentes sectores de la comunidad, y que aunque no tiene autoridad, si es tomado en cuenta para los planes y actividades del municipio; este organismo sesiona una vez al mes.

#### **3.2.1.3.2.- la versión ciudadana**

En el cuestionario dirigido a la comunidad que se aplicó en los tres municipios incluidos en la investigación la primera pregunta a contestar es ¿conocen los ciudadanos mecanismos para participar en actividades del municipio o para hacer solicitudes al mismo? Las respuestas dadas se detallan así: el 40.9% de los encuestados respondió que no conoce ningún mecanismo de participación en las actividades municipales; 14.5% contestó que conoce muchos y 44.6% sólo conoce pocos.

Para solicitar atención o algún servicio a la administración municipal el 52.2% sí sabe

cómo hacerlo, mientras que el 47.8% no sabría cómo presentar alguna solicitud.

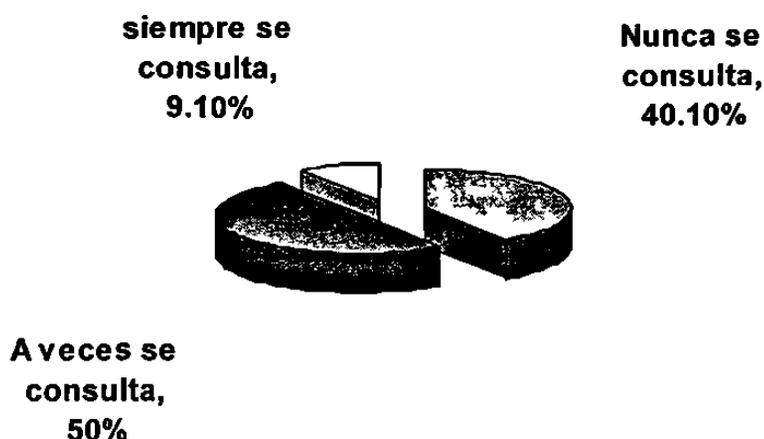
El resultado anterior tal vez puede ser el reflejo de que los mecanismos de consulta no han llegado hasta los domicilios y se quedan en los grupos que dirigen los comités de vecinos, por ejemplo; de que el consejo ciudadano tal vez no es tan representativo y democrático, o el miércoles ciudadano no tiene la suficiente promoción.

A la pregunta de ¿ha sabido de alguna consulta ciudadana? el 40% respondió que no, mientras que el 43% contestó que ha sabido de pocas y el 16.7% contestó que conoce de muchas consultas ciudadanas. En cuanto a la participación personal en consultas ciudadanas, 78% de los encuestados no ha tenido, mientras que el 22% si lo ha hecho.

La percepción general de los entrevistados en la comunidad es que el municipio a veces consulta con la población las actividades que desarrolla como lo sostiene el 50%, mientras que el 40% dice que nunca consulta. Sólo el 10% cree que siempre es consultado. Además, la encuesta refleja que sí existe interés por parte de la población en dar su opinión, ya que el 77.4% de los encuestados respondió que sí daría su opinión en una consulta.

Estas respuestas pueden contradecir la idea de los funcionarios en cuanto a la participación ciudadana. Al menos aquí se dice que los habitantes sí darían su opinión en una consulta, Éste por lo general es el primer paso para la movilización a participar en actividades comunitarias.

Gráfica 4. Percepción de la consulta ciudadana en Guadalupe, N. L.



40.1 % nunca se consulta

50% a veces se consulta

9.1 siempre se consulta

### 3.2.2. Cadereyta Jiménez N. L.

Según la información proporcionada por el Consejo Estatal de Población, las características de las viviendas en Cadereyta en cuanto al grado de marginación son las siguientes: el 70.05% de ellas tienen un índice de muy baja marginación; 16.59% representa a las

viviendas con marginación baja; el grado de marginación medio tiene 9.10 %, mientras que el grado alto de marginación es de 2.52%. Sólo existe un pequeño porcentaje de viviendas con muy alto grado de marginación 0.76%, que se encuentran en localidades rurales muy alejadas de la cabecera municipal y de las vías de comunicación.

Es Cadereyta un municipio considerado intermedio entre lo urbano y lo rural que tiene en general un índice de marginación menor que Guadalupe, municipio urbano. Su población no tiene problemas de irregularidad en la posesión de la tierra, teniendo esta ventaja sobre los ciudadanos, al no aumentar los obstáculos para recibir servicios públicos.

Datos del COESPO de 1995 señalan que el 89% de la población está concentrado en la cabecera municipal y el resto se encuentra en comunidades rurales. Entre estas localidades se localizan 26 haciendas, 34 ejidos y 18 comunidades rurales más.

En la cabecera municipal existen dos tipos de viviendas, las situadas en el centro o casco antiguo del pueblo -donde las construcciones son de adobe, sillar, y techos de madera, tierra y palma- y las nuevas colonias o sectores, donde las viviendas son por lo general de concreto. Todas ellas cuentan con los servicios básicos de agua, drenaje sanitario, electrificación y pavimentación. Otra característica es que no se observaron tiraderos de basura, excepto por un pequeño sector junto al río Pesquería, que pasa por la ciudad.

En las comunidades rurales visitadas (Hacienda Santa Isabel y Dolores, ejido Tepehuaje, Palmitos, San Juan y Atongo de Abajo) se observó que todas cuentan con sistema de agua potable (además de norias) y electrificación, pero algunas de ellas no tienen drenaje sanitario o está en proceso de introducción. El sistema sanitario consiste en letrinas. La pavimentación o revestimiento en estas comunidades rurales es incompleto y deficiente.

### **3.2.2.1. Diagnóstico municipal en Cadereyta Jiménez, N. L.**

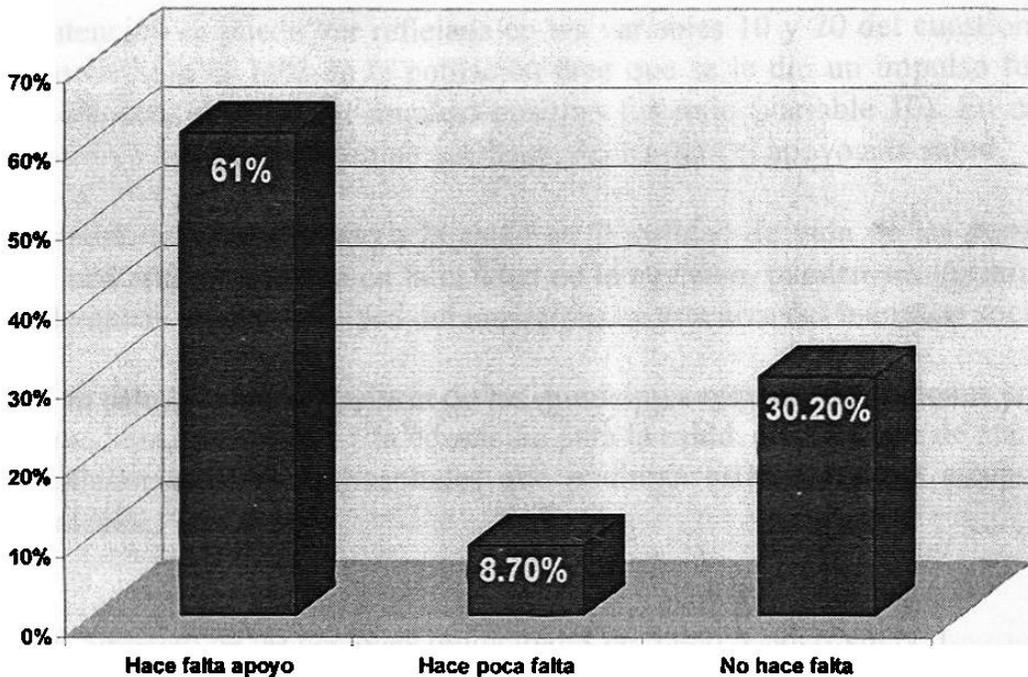
El diagnóstico municipal nos dice que en 1995 Cadereyta tenía 62 440 habitantes. De ellos, el 92.55% de los niños de 6-14 años son alfabetas, mientras que entre los de 15 años o más el 94.47% lo es. Estos datos indican que existe una buena cobertura de la atención a la educación, aún así, y aunque no es responsabilidad de la autoridad municipal y no estaba contemplado en el programa de actividades, se construyó una nueva escuela con recursos propios y se gestionó con la Secretaría de Educación la colaboración de los maestros necesarios. También indican los informes del alcalde el apoyo a todas las escuelas para el mantenimiento del edificio y la compra de material deportivo y didáctico.

Al comparar los datos del diagnóstico municipal con el informe del alcalde podría decirse que las actividades en este tema están completas, pero la población no lo percibe así. Aunque el 74% cree que el impacto de las actividades municipales fue de regular a fuerte (variable 9), el 61% opina que hace más falta el apoyo a la educación (variable 19).

Lo anterior podría tener como causa dos situaciones: tener en alta estima a la educación como herramienta para mejorar la calidad de vida, y como consecuencia se esperar un mejor desempeño en el servicio educativo que se recibe. Esta es un área de trabajo de las

autoridades municipales, ya que es en este nivel de gobierno donde es más fácil detectar los problemas y las capacidades locales puesto que “cada municipio tiene una situación diferente de existencia” (Montes de Oca, 1996: 10).

Gráfica 5. ¿Hace falta apoyo a la Educación en Cadereyta?



1. Hace falta apoyo 61%      2. Hace poca falta 8.7%      3. No hace falta 30.2%

En otro orden de ideas, Cadereyta tiene un 63.4% de cobertura en la prestación de servicios de salud con respecto a su población total. Este porcentaje es igual que el de Guadalupe, N. L. la diferencia puede ser el lugar de ubicación de la población no protegida, ya que en Cadereyta posiblemente se encuentre más dispersa el área rural y no existen datos en el diagnóstico municipal para corroborar esta idea.

Las instituciones encargadas de prestar este servicio de salud son: El Instituto Mexicano del Seguro Social, que atiende a 25 919 derechohabientes; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tiene 1054 adscritos, y la secretaría de Salud del Estado, que tiene registradas a 12 626 personas como sus usuarios en los diferentes centros de salud. Aunque existe una asociación de profesionistas médicos en el municipio que tienen representación en el comité ciudadano, no hay datos del número de usuarios de servicios de salud privados.

Otro dato faltante en el diagnóstico con respecto a la salud, es la atención que presta Petróleos Mexicanos a sus trabajadores, pues al estar ubicada en este municipio una refinería, un parte de los habitantes del municipio trabaja ahí y tiene derecho a este servicio,

de hecho se cuenta con un hospital en esta comunidad. Si se contabilizan estos derechohabientes, se aumenta la cobertura.

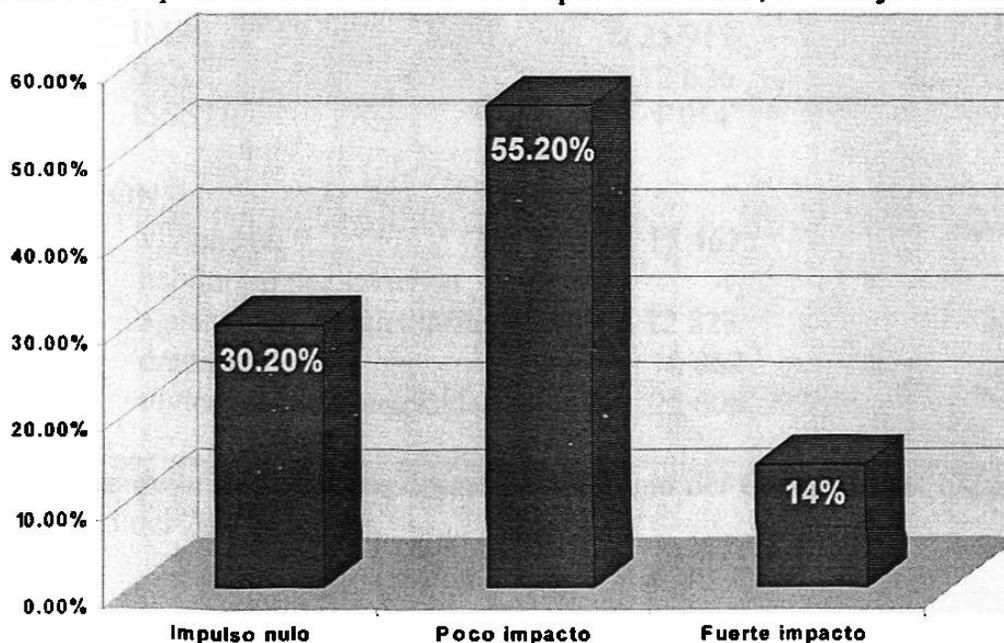
La información obtenida en el diagnóstico refleja que una parte de la población está sin protección en el cuidado a la salud. Esto puede ser por la falta de información, pero no en el total de los pobladores. Aun así, en el programa de trabajo del alcalde y en sus informes no se incluyen actividades para aumentar la cobertura de atención, por lo que no es congruente el diagnóstico con el programa de trabajo.

Esta falta de atención se puede ver reflejada en las variables 10 y 20 del cuestionario a la comunidad, donde sólo el 14% de la población cree que se le dio un impulso fuerte a la salud y el 30.2% considera que el impacto positivo fue nulo (variable 10). En cambio la variable 20 nos dice que el 55.8% opina que hace mucha falta el apoyo a la salud.

La enorme importancia del cuidado a la salud en la calidad de vida de las personas, así como el tener una alta expectativa en la calidad de la atención, pueden ser la causa de que la población demande mayor actividad del municipio en esta área del bienestar social.

El cuidado de la salud de los pobladores de los municipios requiere de acciones creativas y efectivas. La medicina preventiva y la educación para la salud, en el primer de atención a la salud, no requieren de grandes hospitales que pudieran estar fuera del alcance de las gestiones del alcalde.

Gráfica 6. Impacto de las acciones municipales en Salud, Cadereyta N. L.



1. Impacto nulo 30.2%
2. Poco impacto 55.2%
3. fuerte impacto 14%

Otra información que nos ofrece el diagnóstico municipal de Cadereyta se refiere a la urbanización. Estos datos enuncian que hay 15 461 viviendas, con un promedio de ocupación de cuatro habitantes por cada una, de las cuales 12 823 están conectadas a un

sistema de agua potable, esto representa el 83% del total. De éstas, el 70% cuenta con drenaje sanitario.

En cuanto a la electrificación, es la que cuenta con mayor cobertura. En el cuestionario a la comunidad, es el área del bienestar social que mejor impacto positivo dejó en la población. El 72% opinó que fue bueno o regular, y el 42% de los encuestado opina que no hace falta trabajar en este sentido.

**Cuadro 3. Diagnóstico Municipal de Cadereyta Jiménez, N. L.  
Población total registrada en 1995: 64 440 habitantes**

	total	porcentaje
<b>EDUCACIÓN</b>		
escuelas pre - primarias	37	
escuelas primarias	83	
escuelas secundarias	10	
población alfabeto 6 a 14 años	11 025	92.5%
población alfabeto 15 o más	40 070	94.4%
<b>SALUD</b>		
población atendida	39 599	63.4 %
IMSS	25 919	
SSA	12 626	
ISSSTE	1 054	
<b>URBANIZACIÓN</b>		
viviendas	15 461	
habitantes por vivienda	4	
agua: tomas domiciliarias	12 823	83 %
drenaje	10 862	70 %
viviendas con electricidad	25 608	???

Fuente: Archivo de la Secretaría de desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Nuevo León. Octubre 5 del 2000.

El objetivo de la administración 1997-2000 según palabras del Secretario de Desarrollo Social, era combatir los rezagos en materia social, principalmente en el área rural. Para ello se programaron acciones que ampliaron las redes de agua, la introducción de drenaje sanitario en algunas comunidades rurales, así como la rehabilitación de caminos rurales, urbanos y carreteras del municipio.

En general, la problemática más importante, según el diagnóstico, y de mayor demanda por parte de la población es aumentar la cobertura de los servicios de salud, dar más atención a la educación, así como mejorar los caminos rurales. En cuanto a la salud no se planificó nada, pero sí se trabajó en lo educativo. En cuanto a los caminos, se planificaron y ejecutaron acciones para combatir el rezago.

En el Plan Municipal de Desarrollo no se mencionan actividades relacionadas con la atención a grupos vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores y personas con necesidades especiales), ni el diagnóstico presenta datos sobre estos grupos. Algunas de las labores del DIF están vinculadas a ellas, por ejemplo: en el informe del alcalde se menciona la entrega de desayunos escolares, la asesoría y protección en problemas de violencia familiar, actividades de recreación para los adultos mayores y el apoyo en especie (sillas de ruedas, bastones, andadores y muletas) a personas con alguna discapacidad que así lo requirieron. Estos actos los informa el alcalde, pero son ejecutados por el DIF.

También incluyen en los informes actividades en apoyo a la alimentación para familias pobres del municipio, como son la entrega de despensas, la implementación de los programas LICONSA, PROGRESA y FIDELIST, los cuales son a nivel federal y de atención a familias en pobreza extrema.

Existe un grave problema de administración de recursos en el DIF municipal. De acuerdo con entrevistas con funcionarios, en un municipio grande como lo es Cadereyta, donde existen muchas comunidades rurales, la entrega de desayunos escolares y de despensas patrocinadas por el DIF estatal y municipal es más cara que los apoyos mismos, porque al no contar con vehículos de distribución grandes tienen que hacerse varios recorridos, aumentando el costo.

Otra dificultad son los criterios con los que se programan actividades, pues al no existir un diagnóstico previo en el DIF, ni plan de trabajo, se desarrollan actividades sin un objetivo definido, solo se ejerce la asistencia social desordenada, y no se persigue el desarrollo integral de la familia. Por ello, es difícil completar las actividades con los presupuestos con que cuentan estas dependencias, ni con el presupuesto total del municipio, al buscar combatir la pobreza y “no preguntarse por qué existen y cómo se previenen las desigualdades” (Sobrino y Garrocho, 1995:36).

### **3.2.2.2. Criterios de selección para acciones en apoyo al bienestar social en Cadereyta Jiménez N. L.**

A diferencia de Guadalupe N. L. en Cadereyta son los criterios técnico y de consenso los que se presentan más frecuentemente, seguidos por otros que están fuera de la decisión del Alcalde. El criterio personal del Presidente Municipal es el que tiene menos frecuencias, conforme a los datos observados en las entrevistas.

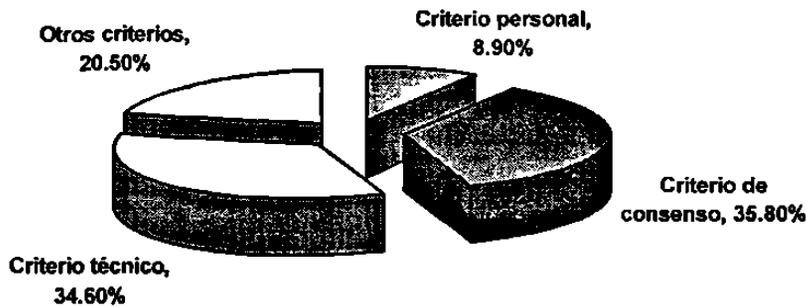
El Alcalde y el Secretario de Desarrollo Social del municipio son los funcionarios que más consideraron el criterio técnico y de consenso para la toma de decisiones en política social. El tesorero distribuye sus respuestas entre los cuatro tipos de criterios de manera casi

equitativa. Otra diferencia es que el regidor le da mayor importancia al criterio de consenso para la toma de decisiones, seguido por el criterio técnico y el de otros factores fuera del municipio.

Aquí también se incluyó al igual que en Guadalupe, en el criterio de consenso, al consejo ciudadano. Los proyectos heredados y la factibilidad económica no fueron mencionados en este municipio. Otra similitud es que en el DIF de los dos municipios, son los programas estatales y federales los que guían la acción para el bienestar social.

En general, las respuestas que se encontraron fueron las siguientes: el criterio de consenso es el que aparece más veces con el 35.8%, seguido por el criterio técnico con el 34.6%. Otros criterios fuera de las decisiones del municipio aparecen 20.5% y por último el criterio personal sólo el 8.9%.

Gráfica 7. Criterios de selección para acciones de bienestar social en Cadereyta



Criterio personal 8.9%  
Criterio de consenso 35.8%

Criterio técnico 34.6  
Otros criterios 20.5%

Cuadro 4. Concentrado de criterios de selección en Cadereyta, N. L.

Tipo de criterio/fuente	Datos de entrevista	Datos por programa	Total	Total por criterio
Criterio personal	Dif,ds,t,t,t,	a,a	7	Criterio personal 8.9%
Formación profesional	Ds,a,t,t,r	A	6	
Equipo profesional	Dis,ds,ds,a,a, A,r,r	Dif,dif,ds,ds,a r,r	15	
Diagnóstico municipal	Ds,ds,a,t	Ds,ds	6	Criterio técnico 27 34.6%
Junta de vecinos	Ds,a,t,t,r	R,r,r	8	
O. N. G.	Ds,a		2	
Consulta en campaña	Dif,ds,ds	Ds,a,r	6	
Cabildo	Ds,a,t,r,r		5	
Consejo Ciudadano	Ds,ds,a,a,t,r,r		7	Criterio consenso 28 35.8%
Programa estatal	Dif,dif,dif, ds,a T,r	dif	8	
Programa federal	Ds,a,t,r	ds	5	
Presupuesto específico		Dif,dif,r	3	Otros criterios 16 20.5%
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>23</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de entrevistas a funcionarios

a -Alcalde

ds - Secretario de Desarrollo Social

dif - Presidenta del DIF Municipal

r - Regidor

t - Tesorero Municipal

Pudiera decirse que este municipio se acerca a lo que Ward llama “buen gobierno” al incluir en las disposiciones municipales la participación ciudadana (1995:101) y por estar en igualdad con el criterio técnico. Aunque existe todavía una cantidad de decisiones que son tomadas fuera del municipio, lejos de los beneficiarios y de los representantes de la comunidad.

El trabajo de Enrique Cabrero también aporta una parte al análisis. Este municipio refleja también lo que el autor llama innovación basada en el liderazgo, donde la participación estructurada cambia la forma de gobernar. Esto por la relación que se encontró entre la participación ciudadana y el interés técnico del alcalde y sus funcionarios. Estos cambios “van arrojando cierto tipo de resultados que pueden ser considerados exitosos o de mejor desempeño en la gestión municipal” (Cabrero, 1995: 25).

Pero ¿a qué dificultad se enfrentan estos municipios? En su camino hacia el logro de sus objetivos, como el combate al rezago social referido por el Secretario de Desarrollo Social, el alcalde y su equipo mencionaron el exceso de normatividad para recibir fondos económicos del Estado y la Federación, “por lo que se reduce la capacidad de gestión y

eficiencia de los municipios” (García Luis y Zúñiga, 1994: 97), lo que viene a ser una contradicción a la política de fortalecimiento municipal y descentralización que dice impulsar el Gobierno federal desde hace varios sexenios.

También se aludieron problemas de temporalidad, al ser muy poco el tiempo de tres años, que es lo que dura cada administración municipal, asunto que por otra parte está actualmente en debate. A través de los medios masivos de comunicación se escucha la inquietud de partidos y organizaciones políticas que sugieren aumentar el tiempo de gobierno de cada administración (Ward,1999:129), incluso va más allá, al sugerir la posibilidad de reelección, esto como incentivo para un buen desempeño en los funcionarios que buscan repetir el puesto de alcalde en el gobierno municipal.

### **3.2.2.3. La versión oficial de la consulta ciudadana.**

En este período de gobierno municipal se dieron cambios importantes en cuanto a participación y consulta ciudadana. Al inicio de la administración 1997-2000, la comunidad estaba representada con el Cabildo y los comisarios ejidales en el área rural. Durante este tiempo se organizan nuevas formas de consenso, decisión y participación.

Entre las nuevas maneras de participación y decisión está el consejo ciudadano, integrado por representantes de la comunidad de los diferentes sectores habitacionales, además de otros actores sociales como son los representantes de asociaciones civiles y la autoridad municipal.

Aunque de acuerdo con versiones de la oposición este consejo se integra con personas promovidas por el alcalde y su equipo, mas el hecho de que tenga capacidad de decisión para jerarquizar las obras y tareas del municipio es un indicio de voluntad política para buscar consenso en la población, y si este mecanismo se fortalece con el tiempo y a través de otros ayuntamientos, puede lograr más autonomía.

El consejo de salud también se integró por iniciativa de esta administración. Están inscritos todos los profesionales de la salud del municipio. Es un recurso de consulta y apoyo, además de que con él también se puede integrar de manera más completa el sistema de salud al contabilizar la prestación de servicios privados.

Otras organizaciones civiles que participan de manera voluntaria son el sindicato de PEMEX y su grupo de damas voluntarias y un grupo de protección al niño.

#### **3.2.2.3.1. La versión ciudadana.**

Es una verdadera revelación los resultados de los cuestionarios a la comunidad en cuanto a los mecanismos de consulta y participación ciudadana. Al hacer la pregunta ¿conoce alguna forma de participar en actividades del municipio?, sólo un 15.1% contestó que no. El resto de las respuestas están entre conocer pocas formas de participación (66.3%) y las que

conocen muchas formas, que representa el 18.6%. Estos resultados son casi lo contrario de los que se registraron en Guadalupe, N. L.

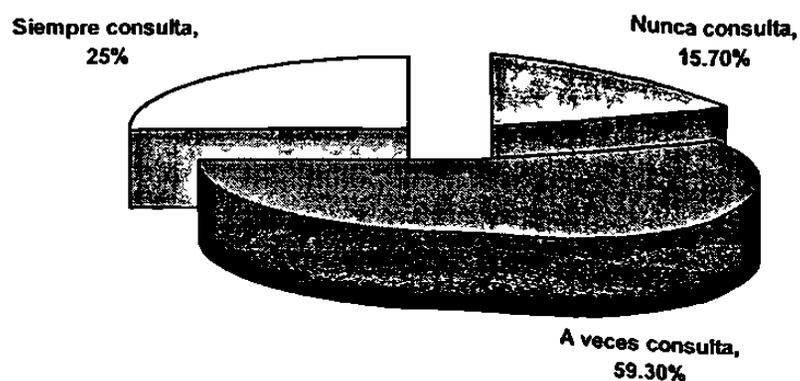
Cuando se pregunta ¿sabe como solicitar algún servicio al gobierno municipal?, la respuesta es que sí en un 65% de los encuestados. El 26.2% no se ha enterado de las consultas ciudadanas realizadas por el municipio, y sólo el 30.5 ha participado en ellas. En general, sólo 15 de cada 100 encuestados creen que nunca se consulta a la población, el 60% cree que a veces se consulta y un 25 % contestó que siempre son consultados.

Estos resultados pueden ser un reflejo de la importancia que los funcionarios de esta administración municipal le dieron a la consulta ciudadana, y a la poca consideración del criterio personal del alcalde. Aparte de que podría decirse que los representantes del consejo ciudadano cumplen realmente con su papel y tomen en cuenta a toda la comunidad.

Si esta dinámica de participación y consenso continúa, pueden ser fuente de nuevas experiencias en la forma de gobernar, que posteriormente tengan como resultado la “animación del medio social (lógica de empowerment o empoderamiento local)” (Favreau, 1998: 47). Este asunto puede ser tema de investigación mas especializado y detallado.

Como dato curioso, la investigadora encontró que, a pesar de que los ciudadanos sí creen que son tomados en cuenta para la toma de decisiones, sólo el 44.2% de los entrevistados contestó que sí daría su opinión en una consulta ciudadana, el 35% no sabe si lo haría y el 2% contestó que no colaborará en una consulta ciudadana.

Gráfica 8. Percepción de la consulta ciudadana en Cadereyta, N. L.



1. nunca se consulta 15.7%    2. a veces se consulta 59.3%    3. siempre se consulta 25%

### **3.2.3.- Juárez N. L.**

Conforme a la información obtenida en el Consejo Estatal de Población del Estado, en este municipio existen viviendas de muy alto grado de marginación (10.5%), de alto grado de marginación (30.22%) y con grado medio de marginación (45.36%), representando éste el mayor porcentaje de las mismas. En las categorías de baja marginación y muy baja marginación no se reporta ninguna vivienda.

Aunque Benito Juárez N. L. está considerado como rural según información de internet del Gobierno del estado, sus características económicas y de ubicación de la población no lo representan así. La actividad agropecuaria es muy poca en esta región, sólo se observaron, en un recorrido por el lugar, algunas parcelas de legumbres y cereales, ejidos dedicados a la producción de carbón vegetal y cría de ganado menor, entre otros pocos indicios.

Sus habitantes (según información relatada por el alcalde) se trasladan a laborar a sus trabajos a otros sectores del estado, y viven en su mayoría en la cabecera municipal y en colonias de características urbanas unidas a la periferia del área metropolitana de Monterrey. Esto es una desventaja para las administraciones municipales locales - comentario del alcalde- ya que el municipio es utilizado como dormitorio, no genera ingresos por actividades económicas importantes, pero sí existe gran demanda de servicios públicos por parte de la población.

En una visita por la cabecera municipal y las colonias, se pudo observar que existe electrificación, agua potable y drenaje; las viviendas en su mayoría están construidas con paredes y techo de material (block y cemento). El revestimiento de las calles está deteriorado en muchas de las localidades, siendo ésta una solicitud permanente para las autoridades municipales.

En lo que se considera área rural, existen además de ejidos, quintas campestres, panteones y terrenos de uso agrícola de propiedad privada. Todos ellos cuentan con electrificación, no siendo lo mismo con el servicio de agua potable y drenaje.

#### **3.2.3.1.- Diagnóstico municipal de Juárez N. L.**

Atendiendo a los datos del diagnóstico elaborado por el ayuntamiento de este municipio, Juárez en 1995 contaba con 50 009 habitantes. Al revisar los aspectos del bienestar social considerados en esta investigación, se encontraron las siguientes características: en cuanto a la educación de niños y niñas de 6 a 14 años el 88.93% es alfabeto; los habitantes de 15 años y más (29 977 personas) son alfabetas representando el 95.21%.

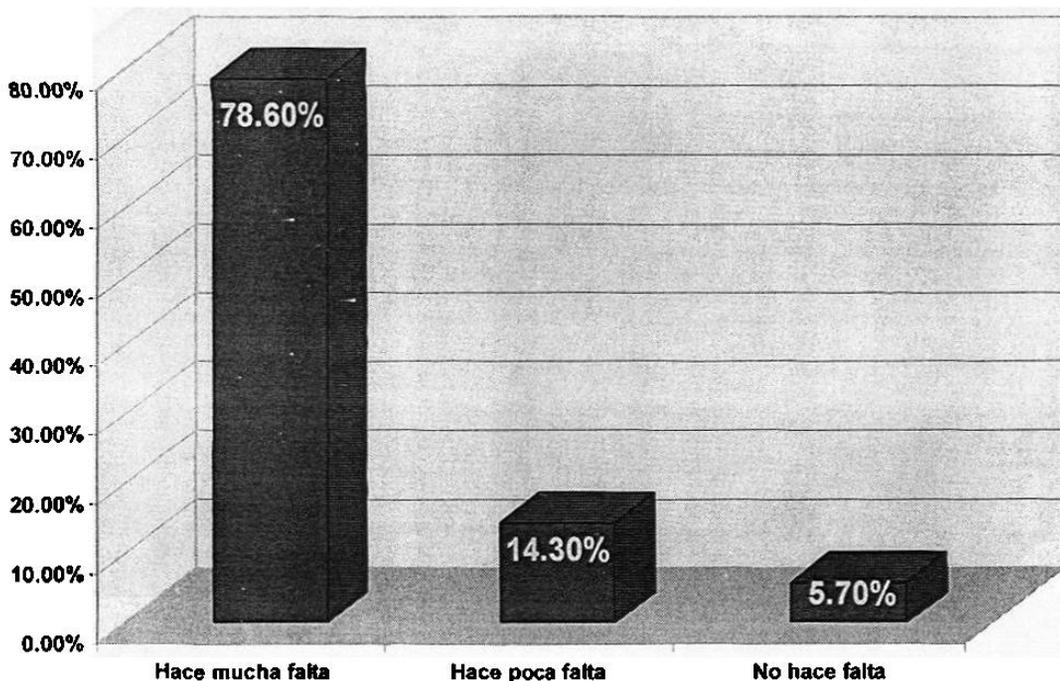
Aunque los porcentajes de alfabetización son altos, en el primer grupo mencionado puede aumentarse el porcentaje. Para ello sería necesario detectar si el grupo analfabeto es de un determinado sector de la población (rural dispersa, población indígena no integrada a los servicios educativos por la barrera del lenguaje) o que no tiene acceso a una escuela por ser urbano de nueva creación; datos que no están integrados en el diagnóstico del municipio. El

programa de actividades del Plan Municipal de Desarrollo incluye sólo la rehabilitación y mantenimiento de edificios educativos, y no la construcción o creación de nuevas escuelas.

Al igual que en Guadalupe y Cadereyta, al revisar la variable 19 del cuestionario, la población contestó en su mayoría (78%) que hace falta apoyo a la educación en el municipio. No es la que se considera como actividad más importante, pues a las actividades de apoyo a los niños y a las personas con necesidades especiales se les dio mayor puntuación e importancia (87%).

El impacto positivo de las actividades de la gestión municipal del período analizado (1997-2000) en el área educativa, fue calificado por los encuestados como regular en un 73.1%. Al respecto puede decirse que la expectativa de la población, al igual que en los otros dos municipios, es mayor que lo que se realiza en esta área. A la pregunta ¿hace falta el apoyo a la educación en tu municipio? sólo el 5.7% respondió que solo hace poca falta.

Gráfica 9. ¿Hace falta apoyo a la educación en Juárez N. L.?



1. hace mucha falta 78.6 %      2. hace poca falta 14.3 %      3. no hace falta 5.7 %

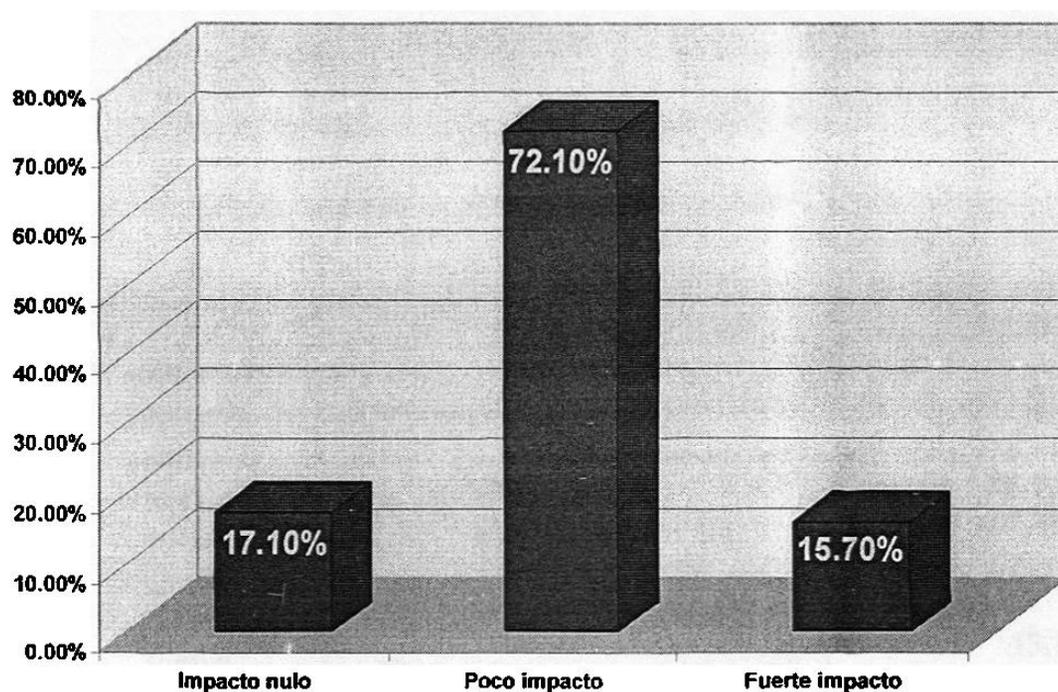
Al comparar los datos del diagnóstico, el programa de actividades y los informes municipales, encontramos que no son completamente congruentes, porque la cobertura no es total. Si a esto se le suma la percepción de la población en cuanto a la importancia de este aspecto del bienestar social, entre lo programado y lo realizado también existen diferencias. Los habitantes de Juárez esperan mejores servicios educativos.

En torno a la salud, variable que influye en el índice de desarrollo humano, el diagnóstico

muestra una cobertura de sólo 55% del total de la población. El Instituto Mexicano del Seguro Social reportó como derechohabientes a 22 371 habitantes, mientras que la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a través de los servicios de salud del estado reportó 5 194 usuarios. No cuenta el diagnóstico con datos de otro tipo de instituciones de salud o de servicios médicos privados.

Al inicio de la administración municipal 1997-2000, el 45% de la población en Juárez estaba sin la protección de un sistema de salud. El cuestionario a la comunidad indica que la atención a la salud es una demanda de los habitantes de este municipio. A la pregunta ¿cuanta falta hace el apoyo a los programas de salud? el 80% respondió que hace mucha falta. Esto muestra que no hay correspondencia entre la situación de salud, la demanda de la población y las actividades programadas por el municipio.

Gráfica 10. Impacto de las acciones municipales en salud en Juárez N. L.



1. Impacto nulo 17.1 %    2. Poco impacto 72.1 %    3. Impacto fuerte 15.7 %

En el programa de actividades del plan municipal se incluyó la construcción de un centro de salud como respuesta a esta problemática, aunque con ello no se resuelve el problema porque el déficit es muy grande. La atención a la salud es una tema tradicionalmente atendido por la federación y en segundo instancia por el estado. El municipio no cuenta con los recursos propios suficientes para atender esta demanda de manera satisfactoria. Juárez, N. L., como otros municipios mexicanos se enfrenta a la siguiente afirmación: “Si los problemas habitan en territorio municipal, la capacidad de respuesta suele estar lejos de los gobiernos locales” (Merino, 1994: 284).

Por lo que se refiere a la prestación de los servicios de salud el diagnóstico sólo muestra la población adscrita como derechohabiente y las unidades de atención, pero no se adjuntan datos sobre el número de personal médico, dotación de medicamentos, el equipo con que se cuenta para el desempeño de su trabajo, ni la calidad de la atención.

En cuanto a la habitación en Juárez, los datos del diagnóstico revelan que existen 11 159 viviendas, con un promedio de 4.5 personas en cada una de ellas. No se programaron acciones en este ámbito del bienestar social, aunque sí se considera importante su atención en los resultados del cuestionario a la población. Como ya se mencionó, este municipio, aunque es considerado rural, tiene una mayoría de población urbana en colonias colindantes con el área metropolitana de Monterrey, y es aquí donde se presenta la escasez e irregularidad de habitación. La población del área rural del municipio no reporta este problema.

La información obtenida sobre los servicios públicos de tomas de agua domiciliaria, drenaje sanitario y electrificación está contenida en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.- Diagnóstico Municipal de Juárez N. L.

población total registrada en 1995: 50 009

	total	porcentaje
<b>EDUCACIÓN</b>		
escuelas pre primarias	23	
escuelas primarias	41	
escuelas secundarias	5	
población alfabeta 6 a 14 años	9 130	88.93 %
población alfabeta 15 años o más	29 977	95.21 %
<b>SALUD</b>		
población atendida	27 565	55.1 %
IMSS	22 371	
SSA	5 194	
<b>URBANIZACIÓN</b>		
viviendas	11 159	
habitantes por vivienda	4.5	
agua , tomas domiciliarias	8 579	76.8 %
drenaje sanitario	8 462	75.8 %
viviendas con electricidad	10 494	94 %

Fuente: Archivo de la Secretaria de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Nuevo León, Octubre 5 del 2000.

La prestación de los servicios de agua, drenaje y electrificación es alta, sobre todo en el sector urbano del municipio, aunque no para el área rural. La atención de problemas de agua y drenaje, así como aumentar la red eléctrica, son los aspectos del bienestar que la población refiere como de menos importancia. En lo que respecta a la pavimentación o revestimiento de caminos, tanto en el sector urbano como en el rural presenta deficiencias. Lo anterior se afirma por los resultados del cuestionario a la comunidad en ese tema y por observaciones propias.

El programa de actividades del Plan Municipal de Desarrollo contempla aumentar la red de agua potable para sectores urbanos, así como la construcción de tanques de almacenamiento del líquido en el área rural. También incluye la ampliación de la red de drenaje sanitario, la electrificación y aumentar las calles y caminos pavimentados. Todas las acciones programadas están incluidas en los informes anuales del alcalde como ejecutadas.

Así como en Guadalupe y Cadereyta, el diagnóstico en este municipio tampoco tiene información sobre personas con necesidades especiales, ni se incluyen en el plan de actividades acciones dirigidas a ellos. En relación al apoyo a la alimentación de familias en pobreza, se informa de entrega de despensas y participación en los programas federales LICONSA, FIDELIST y PROGRESA.

### 3.2.3.2. Criterios de selección para las acciones de apoyo al bienestar social en Juárez N. L.

Al realizar las entrevistas con los diferentes funcionarios, se observó que cada uno de ellos tiene diferente percepción de cómo es que se tomaron las decisiones sobre el bienestar social. Por ejemplo, el 80% de las respuestas del alcalde refieren criterios de consenso, y sólo el 17% criterios técnicos de selección, estos porcentajes pueden ser el resultado de que está en contacto con los diferentes grupos de vecinos, que es a quien van dirigidas las demandas de los habitantes del municipio.

En cambio, el Secretario del Ayuntamiento, maestro con licenciatura en educación, considera que las decisiones se tomaron siguiendo principalmente un criterio técnico, con un 50% de las respuestas en este sentido, y en segundo lugar un criterio de consenso con 33%; por último considera que el criterio personal (3%) y otros fuera del municipio (sólo 3%) son los menos importantes para la toma de decisiones.

El tesorero del municipio, contador público de profesión, varía más las respuestas en cuanto a criterios de selección de acciones de bienestar social. Al criterio de consenso le da un 42% de respuestas, al criterio personal del alcalde le otorga el 30%, y es el único que estima importantes también otros criterios fuera del municipio, como serían los programas estatales, federales o los presupuestos específicos para alguna actividad. La idea del Tesorero sobre cómo se toman las decisiones es relevante porque es el que ve con más precisión cómo se reparte el presupuesto o de dónde salen los recursos económicos para las diferentes obras o actividades.

Entre los entrevistados estuvo un regidor de oposición, el cual consideró que es

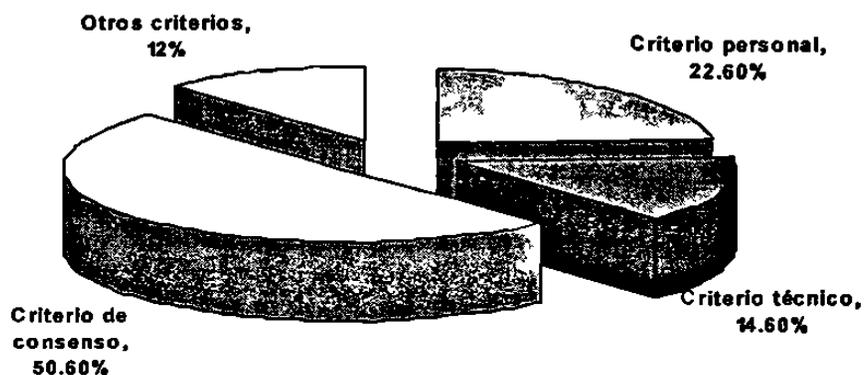
significativo el criterio de consenso, el de las demandas de la ciudadanía, al que le concede el 55% de respuestas, pero también es quien le da más valor al criterio personal del alcalde con un 35% de respuestas. Juzga que el criterio del alcalde es muy importante para tomar decisiones y que está influida por consideraciones políticas para favorecer a su partido político. El regidor cree que no existen criterios técnicos de selección de acciones de bienestar social.

En Juárez, son 11 los criterios que fueron mencionados para decidir el quehacer municipal. De los incluidos en esta investigación no fueron tomados en cuenta el criterio de formación profesional, ni la consulta a organizaciones no gubernamentales, así como tampoco el criterio de proyecto heredado. En cambio el criterio de factibilidad económica (dentro de los criterios fuera del municipio) y el de consejo ciudadano (criterio de consenso) son agregados a la toma de decisiones.

Al concentrar los datos de las entrevistas a funcionarios municipales en Juárez, N. L. se obtuvieron los siguientes resultados: es el criterio de consenso, que incluye la intervención del consejo ciudadano, la decisión del Cabildo, la consulta en campaña y las demandas de las juntas de vecinos, el que influye más en la toma de decisiones en la administración municipal, este criterio obtuvo el 50.6 % de las respuestas.

En segundo lugar se encontró el criterio personal del alcalde, con 22.6% de las respuestas. El Tesorero y el regidor de oposición son los funcionarios que dieron más importancia a esta categoría. Le siguió el criterio técnico con 14.6%, donde se integraron al diagnóstico municipal y al equipo profesional. El Secretario del Ayuntamiento es quien tiene más respuestas en este sentido, tal vez influenciado por el perfil del puesto administrativo.

Gráfica 11. Criterios de selección para acciones de bienestar social en Juárez, N. L.



- |                                |                            |
|--------------------------------|----------------------------|
| 1. Criterio personal 22.6 %    | 2. Criterio técnico 14.6 % |
| 3. Criterio de consenso 50.6 % | 4. Otros criterios 12 %    |

En la administración municipal 1997-2000 de Juárez N. L. es el consenso el que sobresale en la selección de acciones de bienestar social. Hay que hacer notar que el criterio personal del alcalde y otras consideraciones fuera del municipio tienen un importante papel, y lo técnico, lo profesional, poco se toma en cuenta. Fuera de la elaboración del diagnóstico municipal y la formación profesional de los funcionarios municipales, no se buscan otros mecanismos técnicos para tomar decisiones, dato que, a decir del alcalde, los profesionistas y técnicos profesionales son muy caros y se prefiere no gastar un presupuesto estrecho en ellos.

Cuadro 6. Concentrado de criterios de selección en Juárez N. L.

Tipo de criterio/fuente	Datos de entrevista	de Datos por programa	total	Total por criterio
Criterio personal	A,sa,t	r,r,r,r,r,r,r,r r,r,r,r,r,r	17	Criterio personal 17 22.6%
Equipo profesional	A,sa,t	sa,sa,sa	6	
Diagnóstico municipal	A	A,sa,sa,sa	5	Criterio técnico 11 14%
Junta de vecinos	A,sa,t,r,r	a,a,a,a,a,a,a t,t,t,t	16	
Consulta en campaña	Sa,t	a,a,r,r,r,r,r,r r,r,r	13	
Cabildo	A,t,r	r	4	
Consejo ciudadano	a,sa,sa,t,r		5	Criterio consenso 38 50.6%
Programa estatal		R,t	2	
Programa federal		T,t,t,t	4	
Factibilidad económica	A,sa		2	
Presupuesto específico	R		1	Otros criterios 9 12%
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>75</b>	<b>99.8%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de entrevistas a funcionarios.

a - Alcalde

sa - Secretario del Ayuntamiento

t - Tesorero Municipal

r - Regidor

Además de lo anterior, éste es un municipio considerado como rural, donde los recursos económicos son escasos y los especialistas y centros de educación superior y tecnológica están ubicados generalmente en la capital del estado; desventajas habituales para los

municipios rurales.

### **3.2.3.3. La consulta ciudadana en Juárez, N. L.**

Es la consulta ciudadana el principal criterio de selección al tomar decisiones para mejorar el bienestar social de la comunidad. Esto de acuerdo con lo mencionado por los funcionarios municipales entrevistados, que representan la versión oficial. Pero también se tomó en cuenta lo que dijeron los habitantes en un cuestionario, siendo ésta la versión ciudadana.

#### **3.2.3.3.1. La versión oficial.**

Al revisar el Plan Municipal de Desarrollo de Juárez, N. L. encontramos en el discurso oficial su postura respecto a la consulta ciudadana cuando se menciona que busca “Promover una nueva cultura urbana basada en la sensibilidad, el consenso plural y la participación ciudadana” (p 22).

En este municipio, además de la representación oficial por medio del Cabildo, se cuenta con otros mecanismos de consulta. Entre ellos están el consejo ciudadano y las juntas de vecinos. De las entrevistas a los funcionarios se determinó que es la consulta ciudadana el principal criterio de selección para determinar acciones de bienestar social, por medio de las juntas de vecinos y la consulta en campaña. Esta última puede ser considerada como un mecanismo de consulta temporal y como auxiliar en la elaboración del diagnóstico inicial de las actividades en la administración, y no como parte de la estructura municipal.

En todas las entrevistas se mencionan regularmente las juntas y los comités de vecinos como mecanismos de consulta y acercamiento a la población, principalmente por su requerimiento para la aplicación de recursos en obras municipales y tripartitas de proyectos federales y estatales.

El Cabildo y el Consejo Ciudadano son mencionados con menos frecuencia. El consejo puede ser un enlace verdadero entre la administración municipal y las comunidades si se fortalece como vía de acercamiento permanente y con poder de decisión al estar integrado a la estructura municipal, cosa que no se observó en el organigrama del Plan de Desarrollo Municipal. Las organizaciones no gubernamentales, aunque si se mencionó su existencia, no son tomadas en cuenta, siendo que estas organizaciones podrían enriquecer la relación gobernantes-gobernados.

#### **3.2.3.3.2. La versión ciudadana.**

El criterio de consenso o consulta ciudadana aparece en el 50% de las respuestas en las entrevistas a los funcionarios municipales, pero buscamos saber cuál es la percepción de la población respecto a si son tomados en cuenta en la decisión de acciones de bienestar social. Los resultados del cuestionario a la comunidad arrojaron los siguientes resultados: a

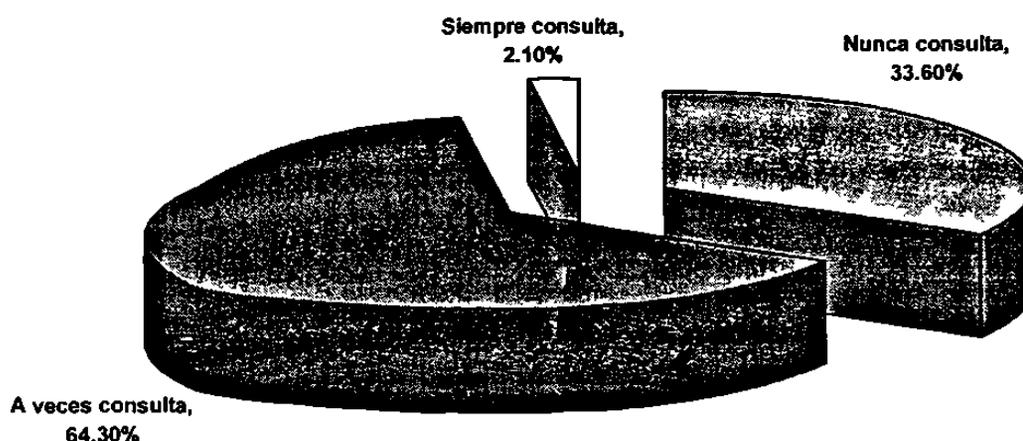
la pregunta ¿conoce alguna forma de participar en las actividades del municipio?, el 20% de las personas entrevistadas respondió que conoce muchas formas; no conoce ninguna forma el 18% de los encuestados; estando la mayoría de las respuestas (62%) en una tercera opción, siendo ésta que conocen pocas o algunas formas de participar.

A la pregunta ¿sabe cómo solicitar algún servicio municipal? el 68% respondió que sí sabe como solicitarlo y el 32% que no. Al igual que en los otros municipios, esto puede ser resultado de la poca promoción a los mecanismos de consulta y de contacto con la comunidad, o porque la consulta sólo se considera hacia los representantes de las juntas de vecinos y éstos no tienen representatividad. La intención de promover una nueva cultura urbana puede no alcanzarse desde este primer paso.

Complementario a la pregunta anterior, sólo el 28% no ha sabido de alguna consulta ciudadana en Juárez, la mayoría (63.8%) ha sabido de pocas o de algunas consultas. Lo interesante en la información obtenida por medio del cuestionario a la comunidad es que el 50% de los entrevistados dice haber participado en alguna consulta municipal.

En general, el 2.1% de los entrevistados contestó que las autoridades municipales siempre consultan las actividades que desarrollará con la población. El 33% cree que nunca se toma en cuenta a los ciudadanos y la mayoría (64.3%) cree que sólo a veces es considerada.

Gráfica 12. Percepción de la consulta ciudadana en Juárez, N. L.



1. Nunca consulta 33.6 %
2. A veces consulta 64.3 %
3. Siempre consulta 2.1 %

Otro dato interesante es que el 80.6% estaría dispuesto a dar su opinión en una consulta ciudadana los demás encuestados variaron su respuesta entre no saber si darían su opinión

(9.3%) y no estar de acuerdo en hacerlo (10.7%).

Al finalizar el examen general de las condiciones de los municipios y las administraciones comprendidas en esta investigación -con referencia al bienestar social- y conociendo las respuestas a las preguntas de investigación enfocadas al diagnóstico municipal, a los criterios de selección para acciones municipales de los funcionarios y la percepción de la población sobre la consulta ciudadana, se estuvo en condiciones de estructurar una tipología de los criterios de selección en la toma de decisiones que se siguen en estos municipios de Nuevo León.

### **3.3. Tipología de la toma de decisiones respecto al bienestar social.**

Para elaborar la tipología de los criterios que se siguen al realizar acciones de bienestar social, se tomaron como base los datos de los cuadros 2, 4 y 6 con la información codificada de los criterios de selección en los diferentes municipios.

El criterio de consenso y el criterio técnico son los que hacen avanzar la posición del municipio hacia el buen gobierno. Y a partir de ello son cuatro categorías las que se pueden obtener: el municipio tecnócrata, la administración populista, la administración municipal sin autonomía y el buen gobierno.

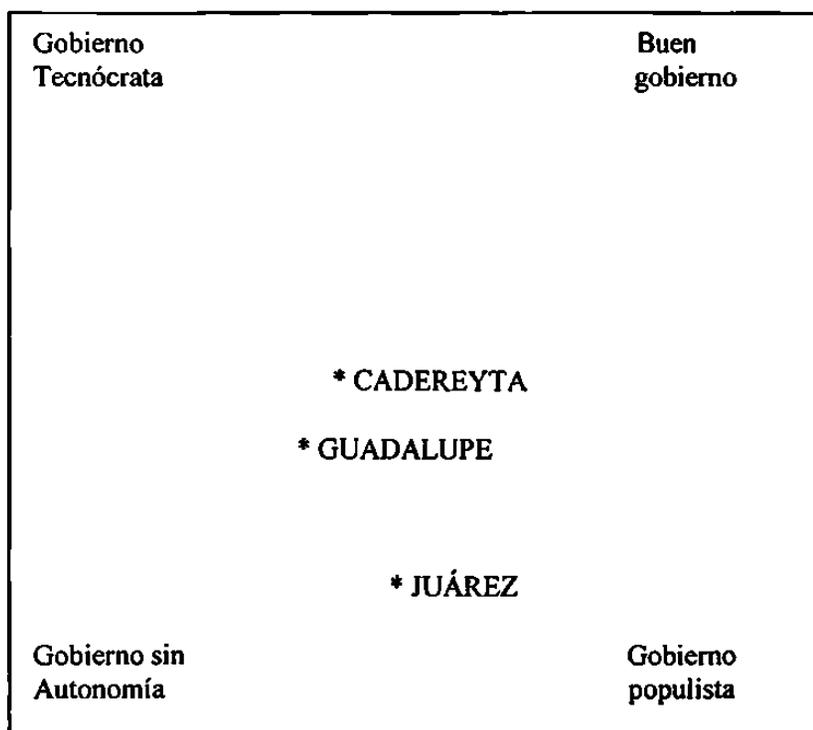
El municipio tecnócrata, cuando es autónomo en la toma de decisiones, tiene recursos económicos y técnicos pero sólo las consideraciones técnicas son tomadas en cuenta, sin el consenso ciudadano, y donde se puede mal interpretar las necesidades de la población o no ser suficientes.

Una administración populista, autónoma en sus decisiones, sólo se guía por la demanda ciudadana, buscando “quedar bien” con la ciudadanía, sin consideraciones técnicas que pudieran optimizar recursos, o priorizar necesidades importantes. Este tipo de administración no busca el desarrollo local sino la reelección de su partido, favoreciendo el paternalismo.

En otra categoría más, la administración sin autonomía, no se tienen recursos económicos suficientes, ni técnicos, y no pueden decidir ni ejecutar acciones que mejoren el bienestar social de la población. Aquí sólo se realiza lo que se decide en el nivel estatal o federal de gobierno.

Por último está el buen gobierno, que es autónomo, con recursos económicos y técnicos. Esta administración municipal decide sus acciones tomando en cuenta las demandas de la población y las consideraciones técnicas necesarias para buscar el desarrollo municipal en lo económico, lo social y lo humano, optimizando recursos y favoreciendo la participación ciudadana.

figura 1. Tipología de formas de gobierno municipal de acuerdo con los criterios de selección para acciones de bienestar social



Cadereyta: criterio técnico 34.6 %, criterio de consenso 35.8 %.

Guadalupe: criterio técnico 23 %, criterio de consenso 33%.

Juárez: criterio técnico 14.6 %, criterio de consenso 50.6 %.

Al representar así a los municipios de la investigación, se puede ver que existen diferentes tendencias en la forma de tomar decisiones. Son las decisiones con criterio técnico y con criterio de consenso las que movilizan la posición de cada municipio hacia el buen gobierno. Por el contrario, las decisiones tomadas sólo con criterio personal o por factores fuera del municipio anclan la posición de los municipios.

En la posición con mayor tendencia hacia el buen gobierno se encuentra Cadereyta, municipio considerado como intermedio entre lo urbano y lo rural. Este lugar muestra 34.6% en el criterio técnico y el 35.8% en el criterio de consenso, muestra sólo un 8.9% en el criterio personal, lo que permite que avance hacia la posición de buen gobierno. La toma de decisiones sobre acciones para mejorar el bienestar social con criterios fuera del municipio de un 20.5% impide que este municipio se acerque más a la posición esperada de buen gobierno. Cabe destacar que estas decisiones fuera del municipio son sobre todo en las actividades del DIF, el resto es por coordinación con programas estatales y federales, principalmente con actividades tripartitas del Programa Nacional de Solidaridad.

Cadereyta, municipio intermedio entre el área rural y el área urbana, puede convertirse en un polo de desarrollo fuera del área metropolitana de Monterrey, razón por la cual es más importante su fortalecimiento con políticas de descentralización que lo ayuden a incrementar su desarrollo en lo económico y lo social.

Guadalupe, N. L. municipio urbano, también avanza hacia una administración con buen gobierno. El criterio técnico avanzó 23% y el criterio de consenso 33%. Lo que impide dirigirse más al buen gobierno es tomar decisiones sólo con el criterio personal del alcalde, que representa un 22% y tomar decisiones por consideraciones fuera del municipio con un 21%. A diferencia de Cadereyta, no es el DIF el que presenta más apariciones en este apartado, sino que obras públicas tiene el mismo número de menciones, sobre todo por los programas tripartitas.

Cadereyta y Guadalupe representan esfuerzos serios de mejorar la forma de gobernar en los municipios. Estas tendencias pueden mejorarse si las políticas de fortalecimiento municipal llegan de manera más contundente a los gobiernos locales, para que éstos no dependan tanto de los programas diseñados en otros niveles. Esto aunado a una práctica consensual más fuerte y variada y sin olvidar las consideraciones técnicas que nos dicte un diagnóstico municipal completo y previo a la toma de decisiones.

Juárez N. L. presenta un panorama diferente. Los criterios de selección para decidir acciones que apoyen el bienestar social de la población tienen otra distribución. Aquí el criterio de consenso se dispara a un 50.6% del total; esto lo acerca más a un gobierno populista por estar acompañado de decisiones con criterio técnico muy pobre (sólo 14.6%). También se puede considerar que las decisiones tomadas de acuerdo con el criterio personal del alcalde pudieran ser menos que el 22.5% y de esta manera aumentar las decisiones técnicas.

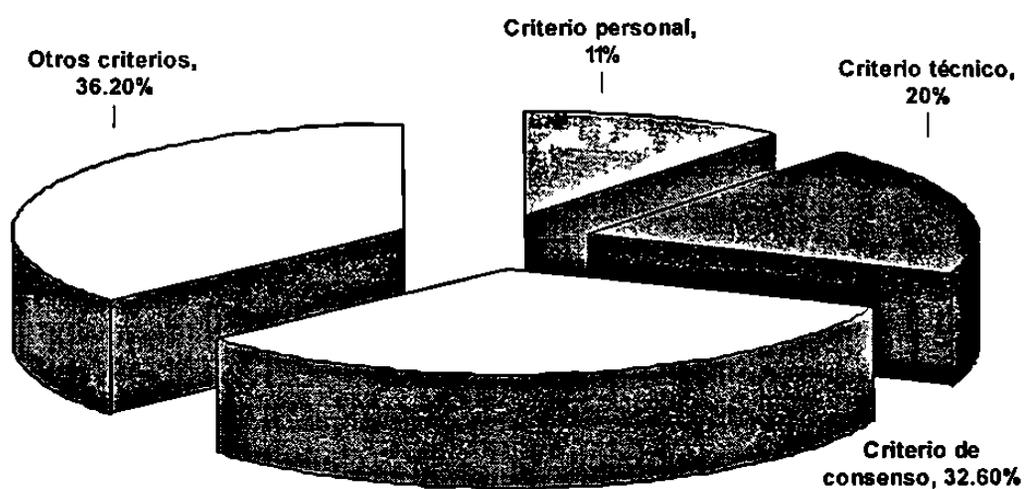
Dato curioso es que a pesar de ser considerado como rural, los funcionarios locales de Juárez mencionaron menos veces las consideraciones fuera del municipio para tomar decisiones, sólo un 12% del total, menor que en Cadereyta y Guadalupe. Contrario a lo que se dice en cuanto a que “la subordinación del municipio se acentúa en las áreas rurales, donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales” (Aguilar, 1996: 118).

Al ver las posiciones de los gobiernos locales en la figura 1, se observa que falta aún mucho para avanzar hacia lo que se puede llamar buen gobierno. Son necesarias acciones encaminadas a favorecer el tránsito de gobiernos sin autonomía, populistas o tecnócratas hacia municipios autónomos, que sigan consideraciones técnicas y de consenso para tomar decisiones respecto al bienestar social, transformándose así en buenos gobiernos locales. En el siguiente capítulo se presentan algunas recomendaciones en este sentido.

Para representar un cuadro general del estado de Nuevo León, se sumaron los datos de los tres municipios; los totales obtenidos son los siguientes: el criterio personal representó el 11% del total de respuestas y el criterio de selección técnico obtuvo 20% de apariciones en el concentrado. El criterio de selección

basado en el consenso con los usuarios de los programas sociales apareció 32.6%, y por último, las decisiones tomadas fuera del municipio representaron el 36.2%, siendo este tipo de decisiones las más numerosas.

Gráfica 13. Criterios de selección para acciones de bienestar social en Nuevo León



1. Criterio personal 11%
2. Criterio técnico 20 %
3. Criterio de consenso 32.6 %
4. Otros criterios 36.2 %