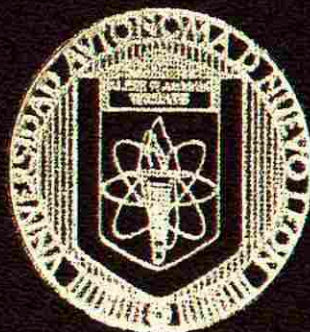


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL



LA ACCION MUNICIPAL PARA EL BIENESTAR
SOCIAL;
EL CASO DE TRES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE
NUEVO LEON

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
MAESTRIA EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA
LAURA ESTELA RIOJAS VALDEZ

MARZO 2003

TM

HV114

.N84

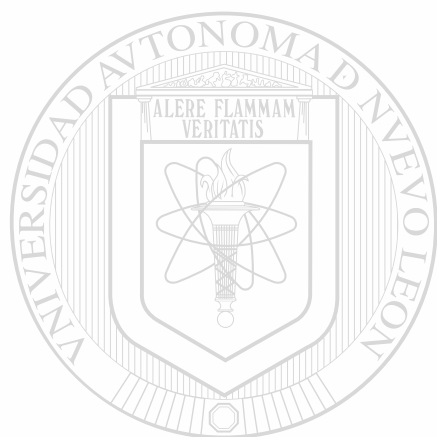
R5

2003

c.1



1080124353



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL



**LA ACCIÓN MUNICIPAL PARA EL BIENESTAR SOCIAL:
EL CASO DE TRES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE
NUEVO LEÓN**

UANL

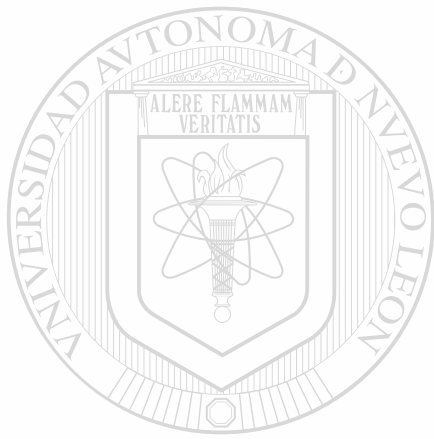
**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL
PRESENTA**

LAURA ESTELA RIOJAS VALDEZ

**ASESOR DE TESIS
DOCTOR RAÚL EDUARDO LÓPEZ ESTRADA**

MARZO 2003

TM
HU114
.N84
R5
2003



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



A QUIEN CORRESPONDA:

Los suscritos, Miembros de la Comisión de Tesis de Maestría de la
Lic. LAURA ESTELA RIOJAS VALDEZ

hacen constar que han evaluado y aprobado la Tesis "**LA ACCIÓN MUNICIPAL PARA EL BIENESTAR SOCIAL: EL CASO DE TRES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**", en vista de lo cual extienden su autorización para que dicho trabajo sea sustentado en examen de grado de Maestría en Trabajo Social.

educación
PARA LA VIDA



DR. RAÚL EDUARDO LÓPEZ ESTRADA
ASESOR DE LA TESIS




MTS. GUADALUPE ALEMÁN TORRES
MIEMBRO DE LA COMISIÓN
DE TESIS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

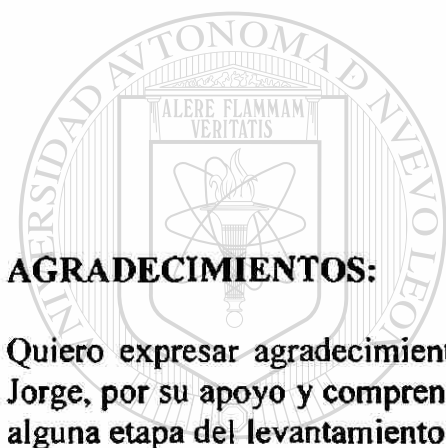


MTR. JOSÉ RICARDO GONZÁLEZ ALCALÁ
MIEMBRO DE LA COMISIÓN
DE TESIS



MTRA. GRACIELA JAIME RODRÍGUEZ
SUBDIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE
ESTUDIOS DE POSGRADO

Monterrey, N. L. a 21 de Febrero de 2003



AGRADECIMIENTOS:

Quiero expresar agradecimiento a mi familia, mi esposo Humberto y mis hijos Laura y Jorge, por su apoyo y comprensión al estar realizando este trabajo y por su participación en alguna etapa del levantamiento de datos.

A mis asesores Raúl Eduardo López, Antonio Salgado, José González y Guadalupe Alemán, por su interés y sugerencias, así como a mis compañeros y maestros, por sus comentarios críticos y enriquecedores para mi trabajo.

A los funcionarios municipales de diferentes niveles que cooperaron para delinear los criterios que se siguieron al definir la política social en sus localidades. De igual manera agradezco a las personas de las comunidades visitadas, por participar con gusto en esta investigación dando su opinión.

A la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Nuevo León, por otorgarme la oportunidad de cursar la maestría en Trabajo Social.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por su apoyo económico para la realización de mis estudios y elaboración de esta investigación.

RESUMEN

La política social que pretende ampliar los niveles de bienestar entre la población adolece de ciertos limitantes, teniendo como resultado entre otros el aumento de los problemas de la pobreza, así como la falta de oportunidades para el desarrollo social y humano de las comunidades.

Para que sea eficiente el resultado de las políticas sociales son necesarias -entre otras condiciones- un diseño adecuado y la vinculación con los beneficiarios de estas políticas. Por ello, el saber cuáles son los criterios que siguen los funcionarios municipales para decidir las acciones que buscan el bienestar social es el objetivo de este trabajo.

Estos criterios en la toma de decisiones pueden estar basados en consideraciones técnicas o en consensos con los usuarios de los diferentes servicios sociales de bienestar, o bien puede ser que la autoridad local determine el contenido de los proyectos y programas, o que el municipio no tenga suficiente autonomía para tomar decisiones por estar supeditado a los niveles estatal y federal de gobierno.

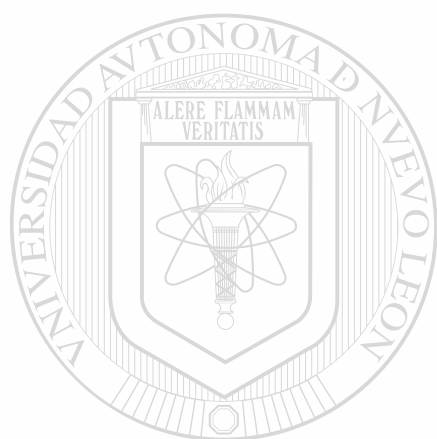
Al analizar las condiciones económicas, políticas y sociales en el ámbito regional y nacional en que las municipalidades deciden sus políticas sociales, se percibe que estas condiciones son de cambio en la conceptualización del quehacer del Estado, en cuanto a la participación ciudadana y la alternancia política; además existen investigaciones sobre los nuevos perfiles de las políticas sociales y las nuevas formas de gobernar. Estos cambios también se reflejan en Nuevo León.

Para delimitar la investigación se define bienestar social, el concepto de municipio y sus atribuciones, responsabilidades y potencialidades, al igual que la descentralización, los estudios diagnósticos y la participación ciudadana, todo ello por ser elementos de esta investigación.

Se realizaron estudios documentales que incluyeron programas e informes de actividades, así como entrevistas a funcionarios municipales que formaban parte del equipo de trabajo de alcaldes de tres municipios del estado de Nuevo León del período 1997 -2000. También se incluyó una encuesta a un sector de la comunidad para conocer su percepción sobre las actividades de estas administraciones municipales.

Los resultados encontrados reflejan los cambios que se están dando como consecuencia de la nueva forma de tomar decisiones, al incluir factores técnicos y de consenso ciudadano; pero también permiten observar las limitaciones a las que se enfrentan los municipios, y los puntos en que es necesario poner atención especial para definir sus políticas sociales. Esto sin olvidar que son manifiestas las diferencias en los cambios observados en los municipios urbanos y rurales.

Para fortalecer esta tendencia de cambio es preciso tener presente la vocación y misión del municipio, partiendo hacia la delimitación de objetivos y políticas sociales, apoyados con el marco legal necesario y con mayores recursos financieros para diseñar estrategias, programas, proyectos y acciones dirigidas a mejorar el bienestar social de la población.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



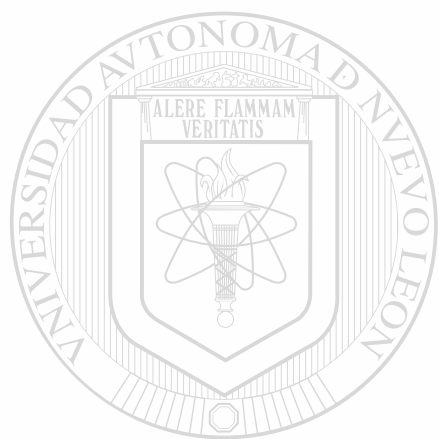
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	I
RESUMEN	II
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO	10
1.1. Investigaciones anteriores con relación al tema	10
1.2. Políticas de bienestar social	15
1.3. Descentralización	19
1.4. Municipio	23
1.5. Diagnóstico municipal	25
1.6. Participación ciudadana	27 [®]
CAPÍTULO 2 METODOLOGÍA	31
2.1. Aspectos generales	31
2.2. Lugar de investigación	35
2.3. Población y muestra	36
2.4. Esquema de análisis	38
2.5. Sistema de codificación	39
2.6. Prueba piloto y capacitación a encuestadores	40
CAPÍTULO 3 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	42

3.1. La política social en los municipios de Guadalupe, Cadereyta Jiménez y Juárez, N. L.	43
3.2. Las necesidades de la población y la toma de decisiones respecto al bienestar social	45
3.2.1. Guadalupe, N. L.	45
3.2.1.1. Diagnóstico municipal de Guadalupe, N. L.	46
3.2.1.2. Criterios de selección para acciones de bienestar social en Guadalupe, N. L.	50
3.2.1.3 La consulta ciudadana	54
3.2.1.3.1. La versión oficial	54
3.2.1.3.2. La versión ciudadana	54
3.2.2. Cadereyta Jiménez, N. L.	55
3.2.2.1. Diagnóstico municipal de Cadereyta Jiménez, N. L.	56
3.2.2.2. Criterios de selección para acciones de bienestar social en Cadareyta Jiménez, N.L.	60
3.2.2.3. La versión oficial de la consulta ciudadana	63
3.2.2.3.1. La versión ciudadana	63
3.2.3. Benito Juárez, N. L.	65
3.2.3.1. Diagnóstico municipal de Juárez, N. L.	65
3.2.3.2. Criterios de selección para acciones de bienestar social en Juárez, N. L.	69
3.2.3.3. La consulta ciudadana en Juárez, N. L.	72
3.2.3.3.1. La versión oficial	72
3.2.3.3.2. La versión ciudadana	72
3.3. Tipología de la toma de decisiones respecto al bienestar social	74

CONCLUSIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	82
ANEXOS	86



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Página
Gráfica No. 1 ¿ Hace falta apoyo a la educación en Guadalupe N. L.?	47
Gráfica No. 2 Impacto de las acciones municipales en salud, en Guadalupe N.L.	48
Gráfica No. 3 Criterios de selección para acciones de bienestar social en Guadalupe N. L.	52
Gráfica No. 4 Percepción de la consulta ciudadana en Guadalupe N. L.	55
Gráfica No. 5 ¿Hace falta apoyo a la educación en Cadereyta?	57
Gráfica No. 6 Impacto de las acciones municipales en Salud, Cadereyta N. L.	58
Gráfica No. 7 Criterios de selección para acciones de bienestar social en Cadereyta	61
Gráfica No. 8 Percepción de la consulta ciudadana en Cadereyta, N. L.	64
Gráfica No. 9 ¿ Hace falta apoyo a la educación en Juárez N. L.?	66
Gráfica No. 10 Impacto de las acciones municipales en salud en Juárez N. L.	67
Gráfica No. 11 Criterios de selección para acciones de bienestar social en Juárez N. L.	70
Gráfica No. 12 Percepción de la consulta ciudadana en Juárez N. L.	73
Gráfica No. 13 Criterios de selección para acciones de bienestar social en Nuevo León	77

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

evalúen” (Cabrero, 1998:19).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

apoye los esfuerzos municipales de mayor descentralización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

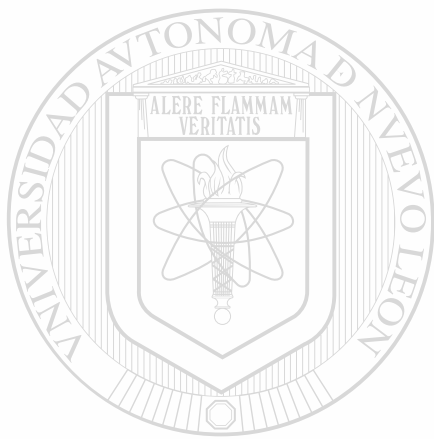
Será trascendente la investigación si los gobiernos municipales, conociendo la relación que debe existir entre su actividad y las necesidades de la población, pueden descubrir si los criterios que siguen para tomar decisiones son adecuados o si es necesario ajustarlos.

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

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

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

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



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 un 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” (Sobrino 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 <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.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 repasa 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).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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:

$$M = \frac{(p_1)(p_2)}{(10\%p_1)^2} \times X^2 = \frac{(.7)(.3)}{(.07)^2} \times X^2 = \frac{.21}{.0049} \times X^2 = \frac{.21}{.0029878} \times X^2 = 70 \times X^2 = 140$$

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 AGEBA, 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.

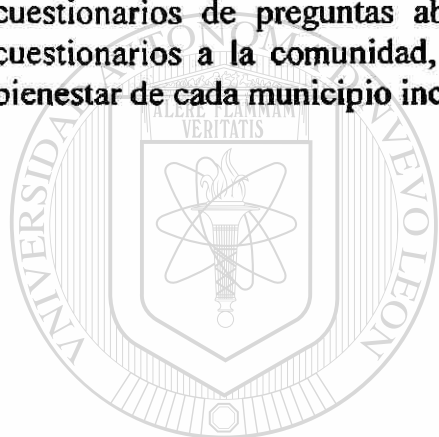
En Monterrey los cuestionarios se aplicaron en las colonias Cumbres, a dos personas; en los Cedros a siete habitantes; en Villa dorada diez más, y otros cuatro se llenaron en Los Altos. Del área rural se visitó la comunidad llamada San José, que pertenece al municipio de García, N. L.

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.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3.2.1.1. Diagnóstico en Guadalupe, N. L.

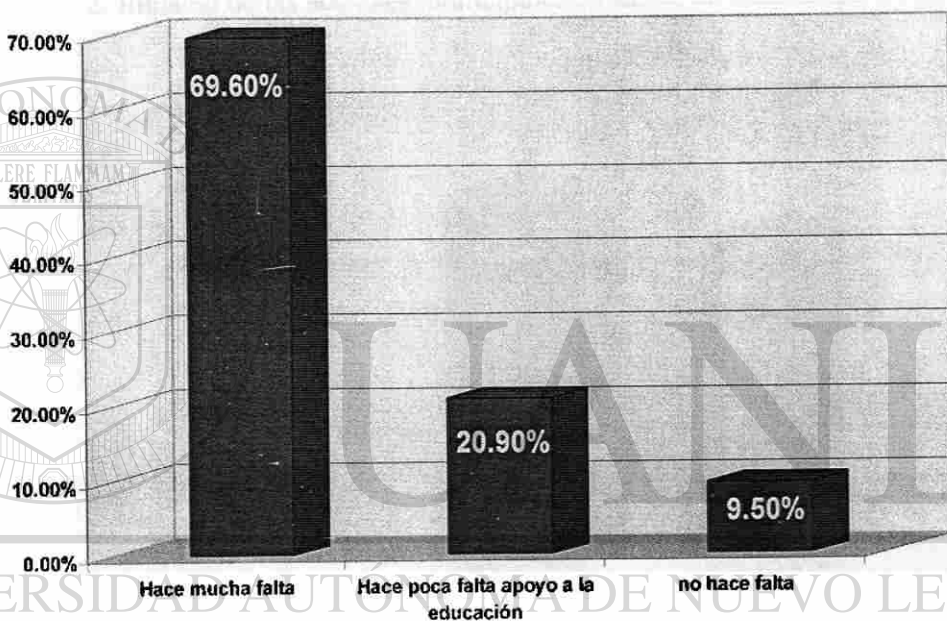
El diagnóstico de Guadalupe N. L. nos dice que en 1995 tenía 618 933 habitantes, de los cuales 109 187 niños de 0 a 14 años (el 94 %) son alfabetos y 409 737 personas de 15 o más años (97%) también se encuentran en esta situación. Estos datos reflejan muy poco porcentaje de analfabetismo en el municipio 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.?



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- | | | |
|---------------------|---|------------------|
| 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.

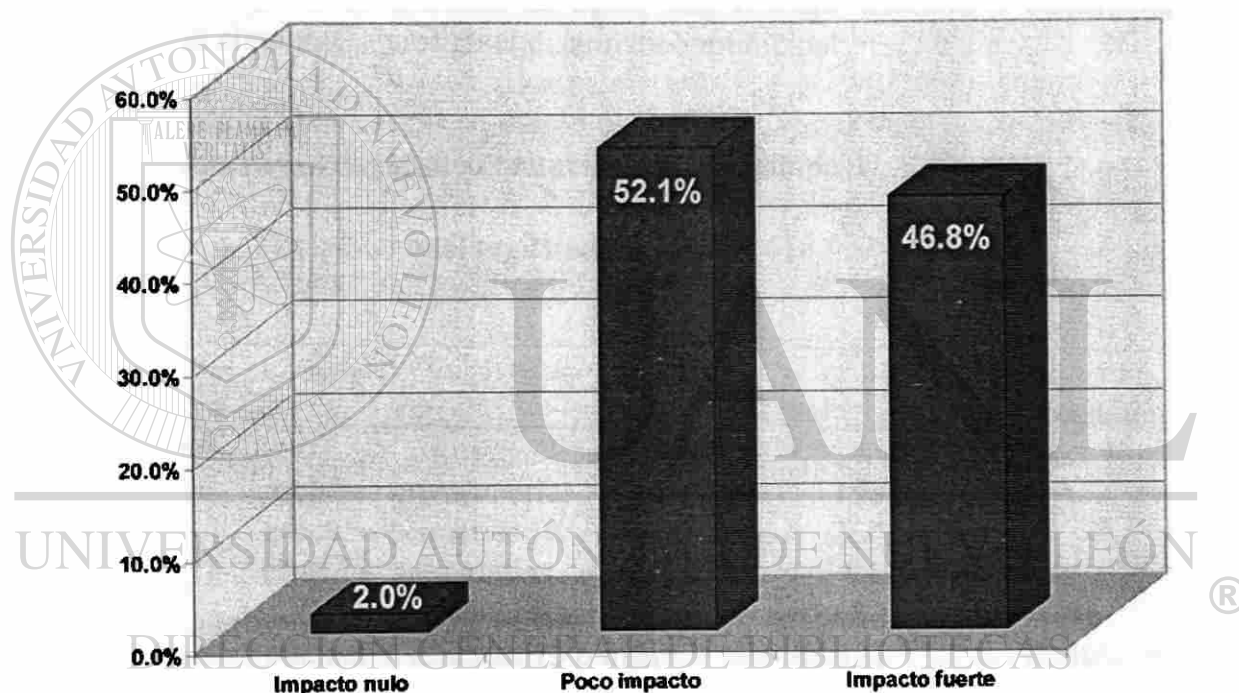
Los datos anteriores reflejan un déficit en la atención a la salud de la población. El cuestionario a la comunidad (variable 20) indica que sólo el 10.8% de los encuestados considera que no hace falta atención a este renglón del bienestar social y el 55.7% cree que hace mucha falta la atención a este 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
EDUCACIÓN		
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 %
SALUD		
población atendida	391 924	63 %
IMSS	278 492	
SSA	95 431	
ISSSTE	18 001	
URBANIZACIÓN		
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 puede 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

finalmente toda responsabilidad" (Martínez, 1996: 175).

Entre los objetivos que se persiguen en torno al bienestar social señalados en las entrevistas a funcionarios está el brindar los servicios básicos e infraestructura a la población para mejorar sus condiciones de vida, pero ¿cuáles son las dificultades a que se enfrentan en su trabajo cotidiano? Mencionaremos algunas de las que reportaron los entrevistados.

Las dificultades son variadas. Entre las citadas están: la falta de coordinación entre instancias municipales; la falta de seguimiento de los programas, consecuencia directa del cambio de alcalde cada tres años. La falta de apoyo de la población a las actividades del municipio, con una mención reiterada de parte de los funcionarios.

No se puede determinar el motivo de esta falta de interés o participación de los ciudadanos que reportan los funcionarios, puede ser porque las actividades programadas no son de interés de la población, o porque la forma como se enfrenta un problema no es la adecuada según la gente del municipio, o bien simplemente por apatía. El tema de la participación ciudadana nos parece puede ser objeto de otra investigación particularizada.

Cuadro 2. Concentrado de criterios de selección en Guadalupe, N. L.

Tipo de criterio/fuente	Datos de entrevista	Datos por programa	total	Total por criterio
Criterio personal	Ds,ds,sa,sa,r R,dif	Ds,sa,sa,sa,sa,sa Sa,sa,sa,sa,	17	Criterio personal 17 22%
Formación profesional		dif	1	
Equipo profesional	Ds,r,sa,op,r Dif,dif	Op,sa	9	
Diagnóstico municipal	Ds,r,op,sa,dif dif	Sa,dif	8	Criterio técnico 18 23%®
Junta de vecinos	R,op,op	sa	4	
O. N. G.	op		1	
Consulta en campaña	op	Op,op.op.ds	5	
Cabildo	Ds,op,sa,r,ds r,r		7	
Miércoles ciudadano	Op, ds,r		3	
Consejo ciudadano	Op,sa,r,r,sa		5	Criterio consenso 25 33%
Programa estatal	Op,sa,ds,r,dif	Op,op	7	
Programa federal	Op,sa,r,r,dif	dif	6	
Proyecto heredado		dif	1	
Factibilidad económica	Dif,op		2	Otros criterios 16 21%
TOTAL	52	24	76	100%

Fuente: elaboración propia con datos de entrevista a funcionarios y revisión de documentos
 ds - Secretario de Desarrollo Social
 op - Secretario de Obras Públicas
 dif - Directora del DIF Municipal
 sa - Secretario del Ayuntamiento
 r - Regidor

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.

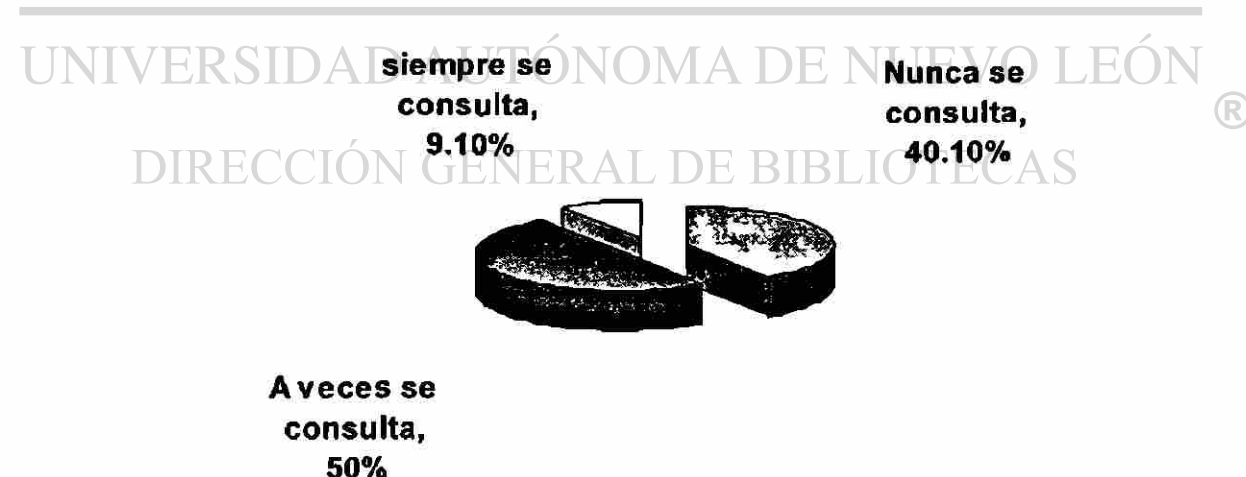
El resultado anterior tal vez puede ser el reflejo de que los mecanismos de consulta no han llegado hasta los domicilios y se quedan en los grupos que dirigen los comités de vecinos, por ejemplo; de que el consejo ciudadano tal vez no es tan representativo y democrático, o el miércoles ciudadano no tiene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

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

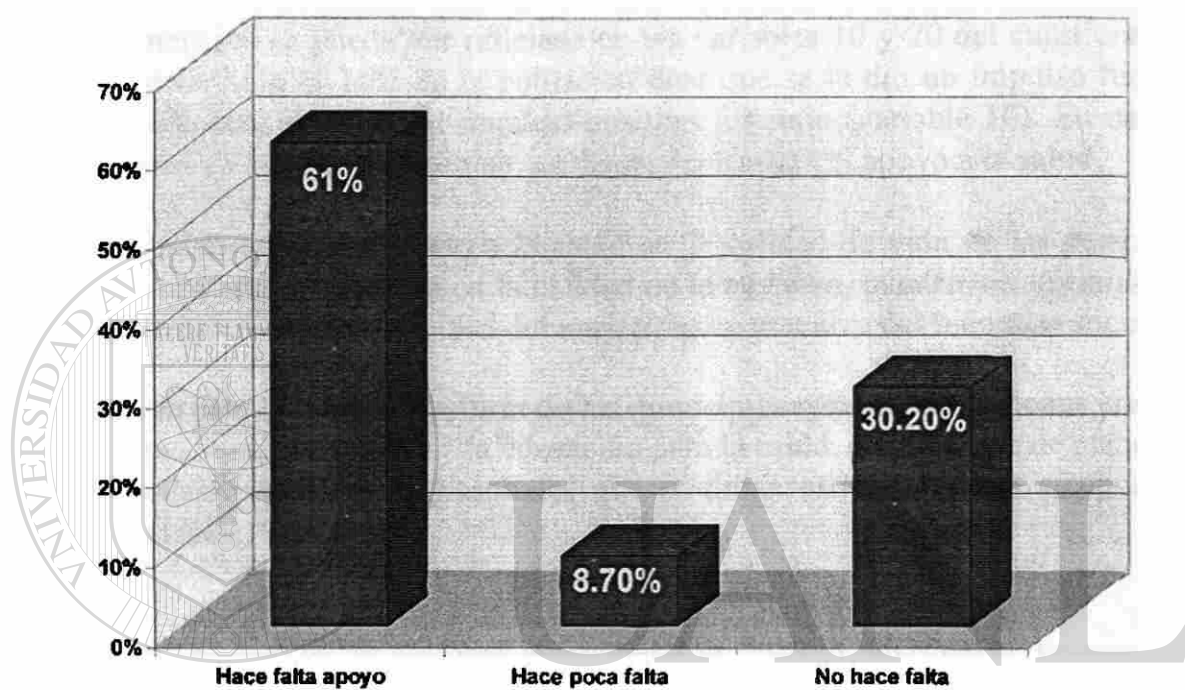
El diagnóstico municipal nos dice que en 1995 Cadereyta tenía 62 440 habitantes. De ellos, el 92.55% de los niños de 6-14 años son alfabetas, mientras que entre los de 15 años o más el 94.47% lo es. Estos datos indican que existe una buena cobertura de la atención a la educación, aún así, y aunque no 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 8.70% 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.

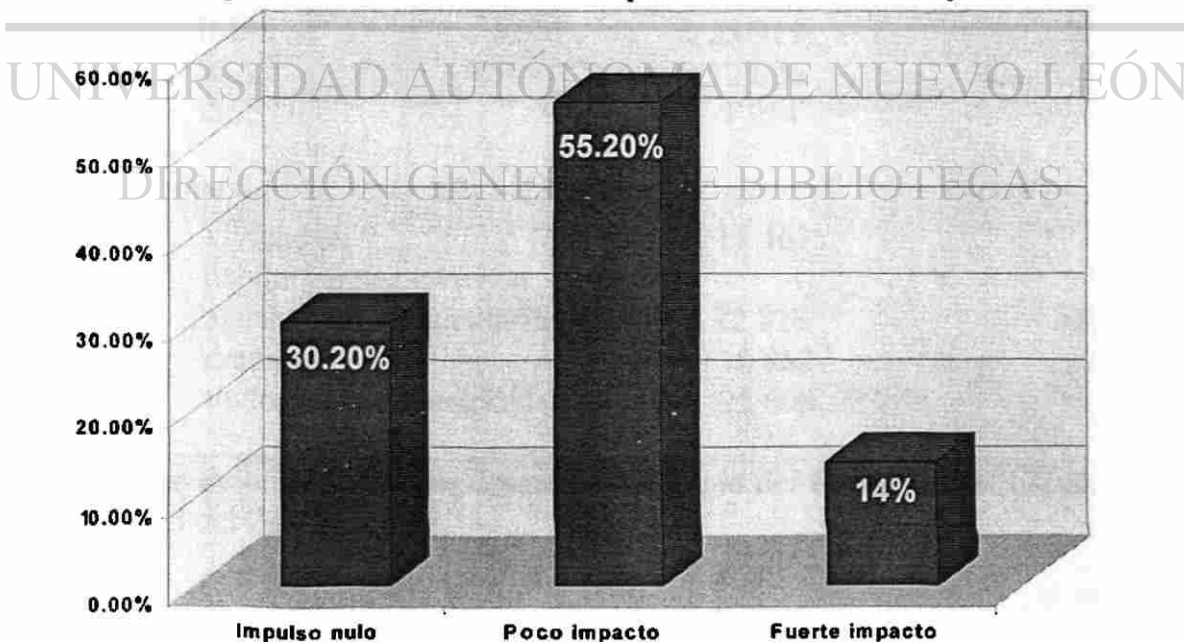
La información obtenida en el diagnóstico refleja que una parte de la población está sin protección en el cuidado a la salud. Esto puede ser por la falta de información, pero no en el total de los pobladores. Aun así, en el programa de trabajo del alcalde y en sus informes no se incluyen actividades 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
EDUCACIÓN		
escuelas pre - primarias	37	
escuelas primarias	83	
escuelas secundarias	10	
población alfabeta 6 a 14 años	11 025	92.5%
población alfabeta 15 o más	40 070	94.4%
SALUD		
población atendida	39 599	63.4 %
IMSS	25 919	
SSA	12 626	
ISSSTE	1 054	
URBANIZACIÓN		
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.

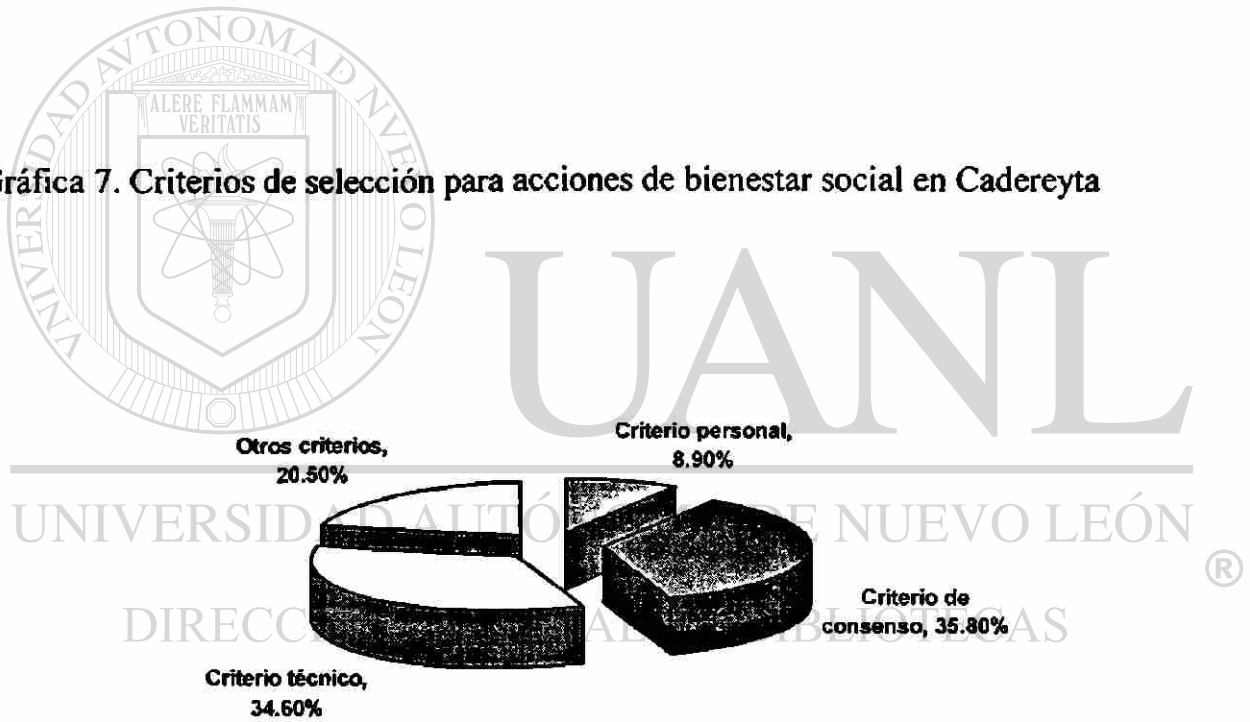
El Alcalde y el Secretario de Desarrollo Social del municipio son los funcionarios que más consideraron el criterio técnico y de consenso para la toma de decisiones en política social. El tesorero distribuye sus respuestas entre los cuatro tipos de criterios de manera casi

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%
TOTAL	55	23	78	100%

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.

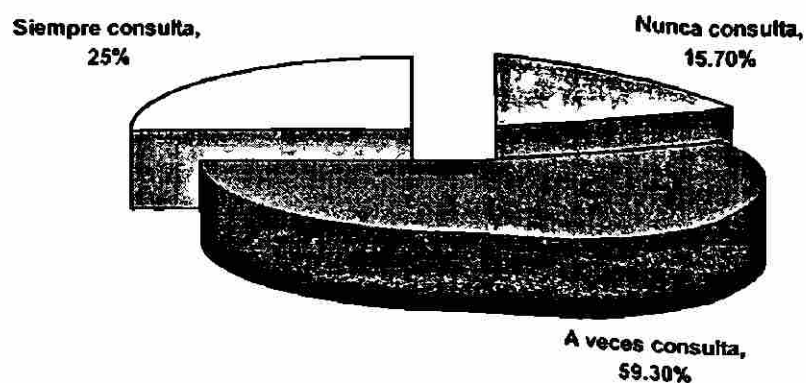
Cuando se pregunta ¿sabe como solicitar algún servicio al gobierno municipal?, la respuesta es que sí en un 65% de los encuestados. El 26.2% no se ha enterado de las consultas ciudadanas realizadas por el municipio, y sólo el 30.5 ha participado en ellas. En general, sólo 15 de cada 100 encuestados creen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

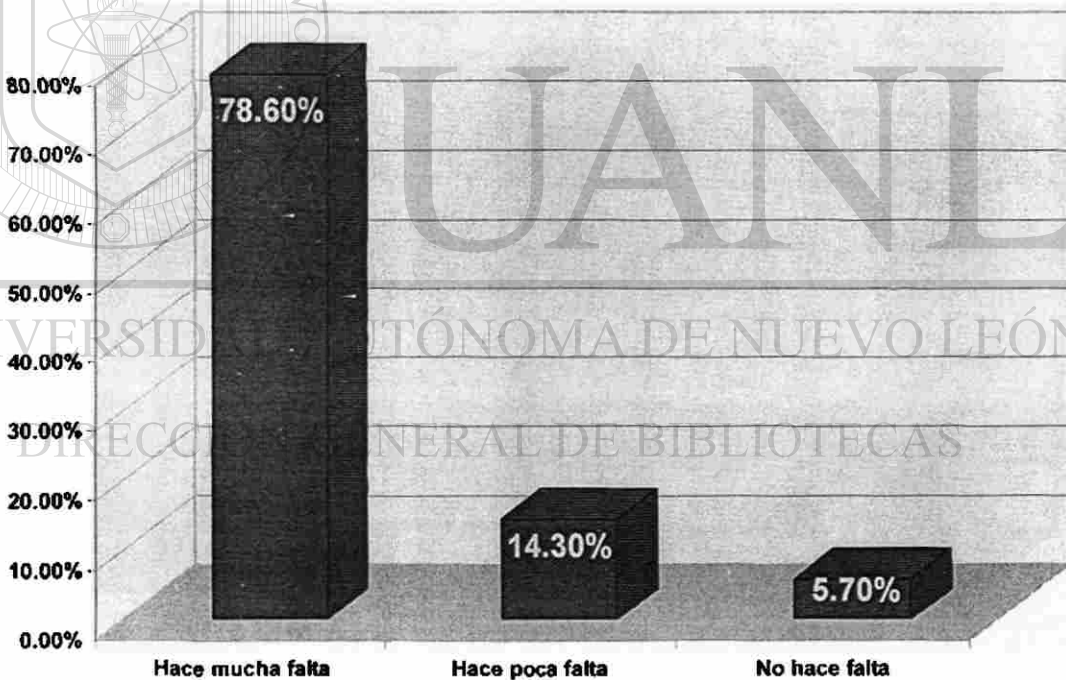
Aunque los porcentajes de alfabetización son altos, en el primer grupo mencionado puede aumentarse el porcentaje. Para ello sería necesario detectar si el grupo analfabeto es de un determinado sector de la población (rural dispersa, población indígena no integrada a los servicios educativos por la barrera 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 %

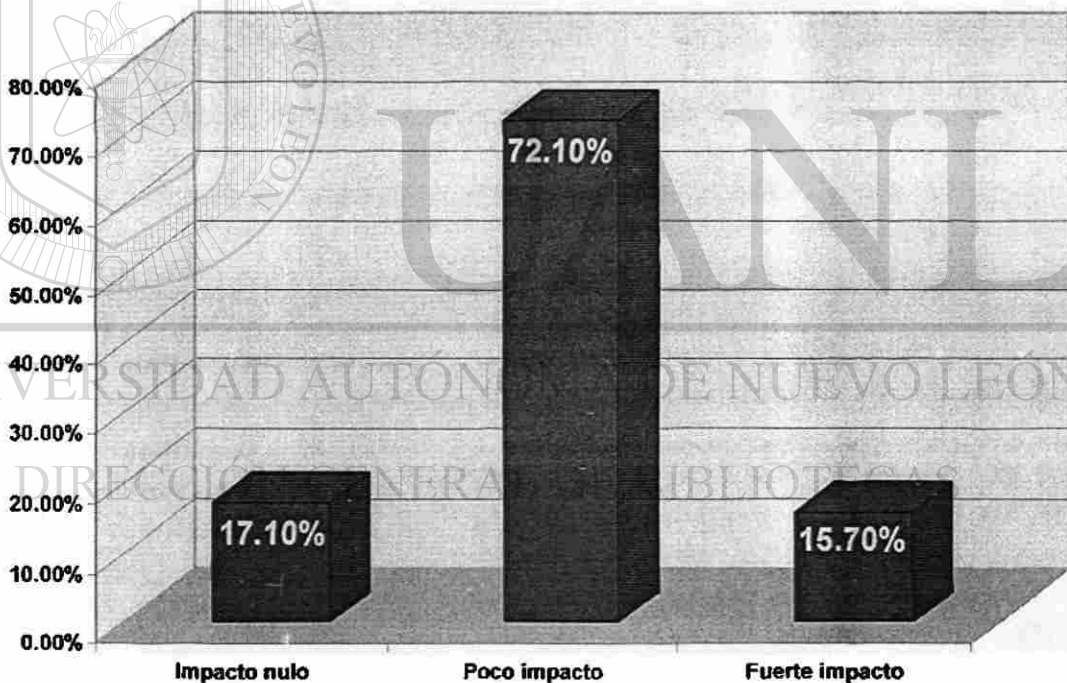
Al comparar los datos del diagnóstico, el programa de actividades y los informes municipales, encontramos que no son completamente congruentes, porque la cobertura no es total. Si a esto se le suma la percepción de la población en cuanto a la importancia de este aspecto del bienestar social, entre lo 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
EDUCACIÓN		
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 %
SALUD		
población atendida	27 565	55.1 %
IMSS	22 371	
SSA	5 194	
URBANIZACIÓN		
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

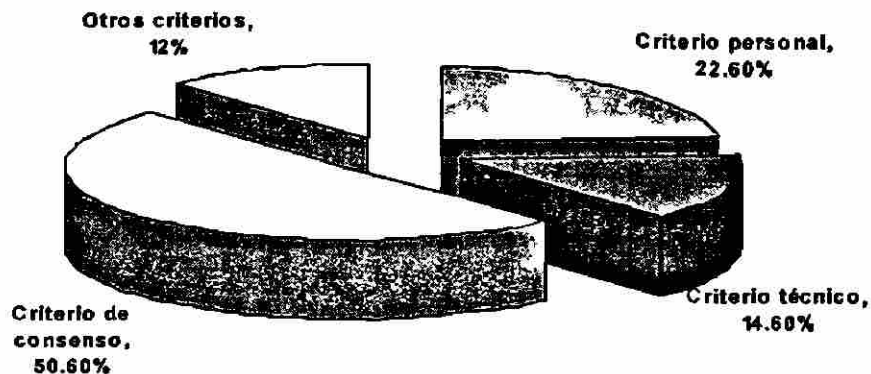
significativo el criterio de consenso, el de las demandas de la ciudadanía, al que le concede el 55% de respuestas, pero también es quien le da más valor al criterio personal del alcalde con un 35% de respuestas. Juzga que el criterio del alcalde es muy importante para tomar decisiones y que está influida 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%
TOTAL	24	51	75	99.8%

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

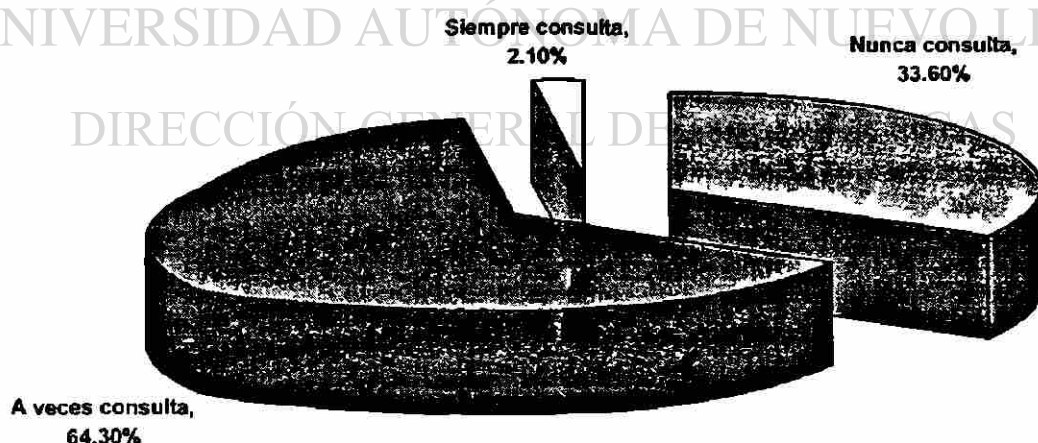
la pregunta ¿conoce alguna forma de participar en las actividades del municipio?, el 20% de las personas entrevistadas respondió que conoce muchas formas; no conoce ninguna forma el 18% de los encuestados; estando la mayoría de las respuestas (62%) en una tercera opción, siendo ésta que conocen pocas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

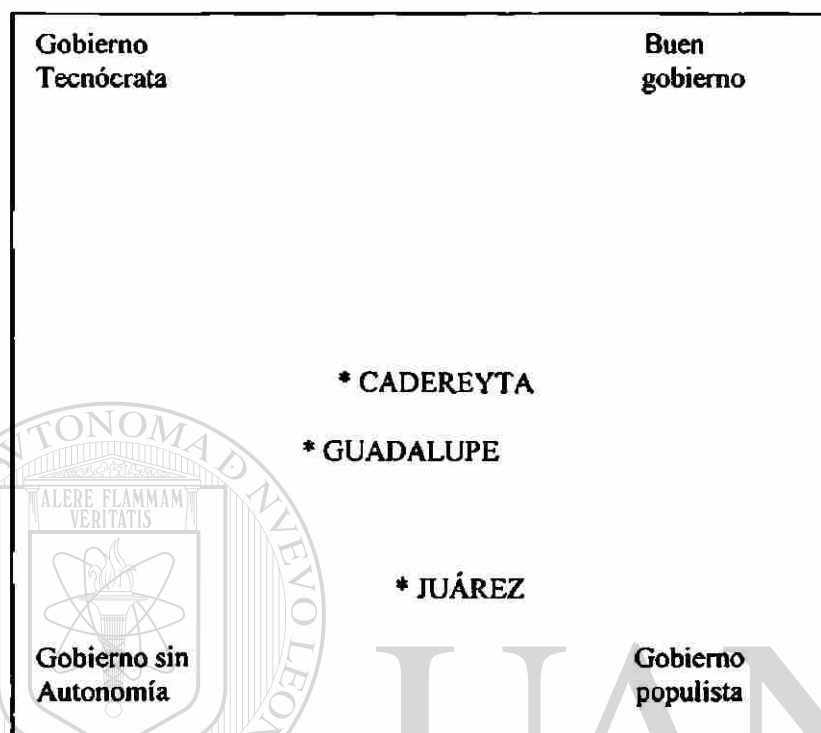
El municipio tecnócrata, cuando es autónomo en la toma de decisiones, tiene recursos económicos y técnicos pero sólo las consideraciones técnicas son tomadas en cuenta, sin el consenso ciudadano, y donde se puede mal interpretar las necesidades de la población o no ser suficientes.

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.

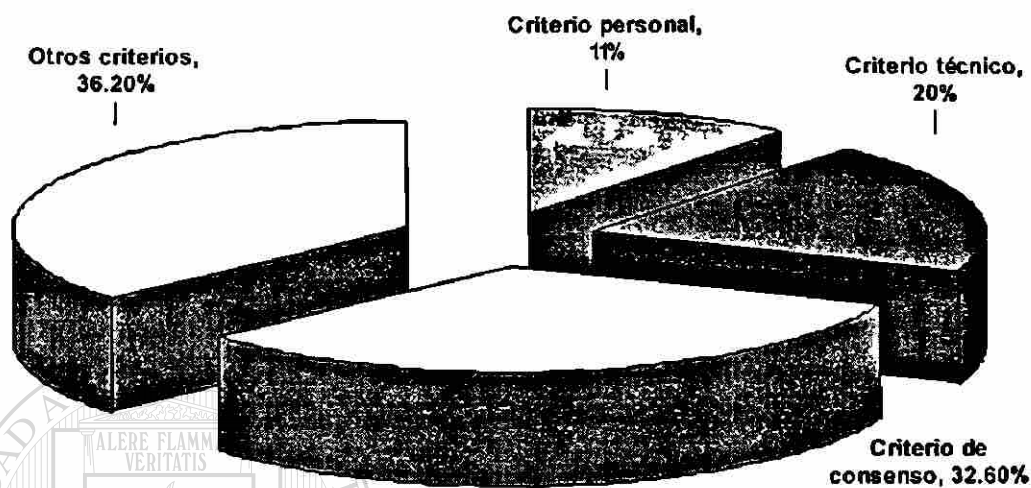
Dato curioso es que a pesar de ser considerado como rural, los funcionarios locales de Juárez mencionaron menos veces las consideraciones fuera del municipio para tomar decisiones, sólo un 12% del total, menor que en Cadereyta y Guadalupe. Contrario a lo que se dice en cuanto a que “la subordinación 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 %

CONCLUSIONES

Conocer la forma en que se delinea la política social municipal en Nuevo León, y saber cuáles son los criterios que guían la selección de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, fueron los motivos que impulsaron esta investigación.

El contexto en que los funcionarios municipales deciden es de cambio. Cambio en varios sentidos: por un lado se está modificando la vieja idea del Estado benefactor, dirigiéndose a un proceso de transición hacia un modelo neoliberal. Esto, aseguran estudiosos del tema, ha traído como consecuencia un aumento en la pobreza y la desigualdad entre la población, asuntos que por sí solos exigen la intervención de la sociedad y de las autoridades en los niveles federal, estatal y municipal.

Estas condiciones de vida de una buena parte de los mexicanos detienen el crecimiento social y económico del país al no contar con condiciones adecuadas de educación, capacitación, salud e inserción necesarias para apoyar el crecimiento como sociedad y economía.

Por esta razón, y porque la sociedad así lo está demandando, se han buscado diferentes alternativas de solución a esta problemática, a través de mecanismos como lo es la descentralización del gobierno hacia los niveles más cercanos a la población, como son los municipios, y a través de la búsqueda de consensos entre los ciudadanos.

Ahora, los programas de descentralización y fortalecimiento regional y municipal tienen fundamento legal, pues se ha llegado a legislar en este aspecto, aunque aún es necesario pasar del discurso a la acción de las autoridades federales en este sentido, dado que hasta ahora es poco lo que se ha avanzado, no sólo comparado con otros países, sino con lo que se requiere.

Esta descentralización ha tenido diferentes alcances, lo que sí es claro es que aún los resultados son modestos, pues es relativa la libertad con que las autoridades municipales

toman sus decisiones y los datos obtenidos en esta investigación así lo demuestran. Las limitaciones no son sólo del orden económico, siendo esto ya bastante restringente pues aún es muy pequeño el porcentaje del gasto público que se ejerce fuera del gobierno central, también hay limitaciones en los aspectos técnicos y de competencia en la toma de decisiones. Por esto, aún es el gobierno federal el que concentra el poder de decisión y planeación de los programas de acción, dejando a los estados y municipios sólo la ejecución de los mismos.

Otro cambio más reciente en el contexto social en que las autoridades municipales cumplen su mandato, es la pluralidad y alternancia política. Ahora es el desempeño, la eficiencia, la honestidad y el consenso los que pueden determinar la continuidad de los partidos políticos en los gobiernos. También es evidente la aparición y participación activa de organizaciones no gubernamentales en las tareas de la comunidad, prestando diferentes servicios, o señalando alternativas en busca de una mejor sociedad.

Este contexto de modificación es particularmente evidente en nuestro estado. Sus características económicas, sociales, culturales y hasta geográficas favorecen que Nuevo León sea calificado por algunos autores como dinámico y modernista (Ward), pero corre el riesgo de seguir la tendencia neoliberal de gobernar y olvidar su vocación de buscar el desarrollo social y humano de las comunidades.

Los municipios van perfilando nuevas formas de gobernar para responder a las necesidades actuales. Los teóricos del tema van distinguiendo autoridades modernizadoras, tecnócratas, populistas, basadas en el liderazgo, innovadoras, entre otras de sus características. Todas ellas buscan mejorar el desempeño municipal.

El bienestar social de la población por ser un concepto amplio, no es competencia exclusiva de las autoridades municipales, compete a los tres niveles de gobierno y a los ciudadanos, pero es el nivel local, por estar más cercano a la población, el que puede interpretar mejor sus necesidades y junto con ella trabajar gestionando, negociando, programando, ejecutando y evaluando acciones para mejorar el bienestar.

La política social debe ser clara, vigente, creativa y en consenso con la población, y es el nivel local el que mejor lo puede hacer por su cercanía. La problemática puede ser conocida por las administraciones municipales a través del diagnóstico que se realiza al inicio de la gestión, además de otros procedimientos que pudieran mejorarse desde su diseño hasta su interpretación.

El tener claro qué tipo de sociedad se busca alcanzar facilitará a la administración municipal definir sus objetivos, y es solamente entonces cuando podrá definir su política pública, buscando el marco legal que la sustente y los recursos financieros que apoyen las estrategias, los programas y las acciones particulares encaminadas a alcanzar los objetivos planteados, que si fueron resueltos junto con la población, estarán entonces en camino correcto hacia el bienestar social.

Para ello es necesario la descentralización y el fortalecimiento municipal, hecho que sólo se ha visto en el discurso, puesto que en la realidad los municipios se ven limitados por falta

de recursos económicos, exceso de reglamentaciones, competencia legal, y en algunos casos por falta de asistencia técnica. En lo general la Ley Estatal Municipal da atribuciones y responsabilidades amplias, pero únicamente dota de reglamentos para servicios públicos, reduciendo el campo de acción del municipio.

El fortalecimiento municipal debe hacer municipios autónomos, fuertes, con recursos financieros y técnicos, facultados por la ley para enfrentar las necesidades de la población.

El bienestar social no es solamente el combate a la pobreza, va más allá del acceso a la educación, la salud, el trabajo digno, la alimentación adecuada, la seguridad, la vivienda. Estos aspectos son básicos, pero tienen que estar acompañados y ser resultado de crecimiento como sociedad con libertades, compromisos y participación.

Cuentan los municipios con recursos ricos como son las organizaciones civiles y la participación ciudadana, que es su obligación aprovechar, no sólo para la ejecución o el servicio de un determinado bien, sino también en la selección, planeación y evaluación de las actividades. No es sólo dar, sino construir el bienestar social.

El consenso ciudadano en el discurso es amplio; desde hace 20 años, cuando se comenzó a hablar de descentralización, se refiere a ésta como causa y efecto. Teóricamente se dice que al avanzar la descentralización, se fortalecerán las estructuras de gobierno regionales y locales, provocando a su vez mayor participación ciudadana y mayor fortalecimiento.

Para apoyar el crecimiento social desde la municipalidad son necesarias dos cosas: la profesionalización de las administraciones y el consenso ciudadano. La profesionalización requiere que los perfiles de los funcionarios sean adecuados a la responsabilidad para asegurar la eficiencia en el desempeño. Es necesario aprovechar y aplicar habilidades, metodologías y conocimientos estructurados, evitando los funcionarios “todólogos” o “milusos”.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La profesionalización asimismo incluye la permanencia en el trabajo del municipio de los colaboradores eficientes y comprometidos, para no renovar cada período de tres años y comenzar de nuevo. Además, son pertinentes reformas administrativas que permitan la continuidad de proyectos y programas exitosos, procurando que éstos cuenten con procesos de investigación, registro, planeación a corto, mediano y largo plazo, entre otras tareas.

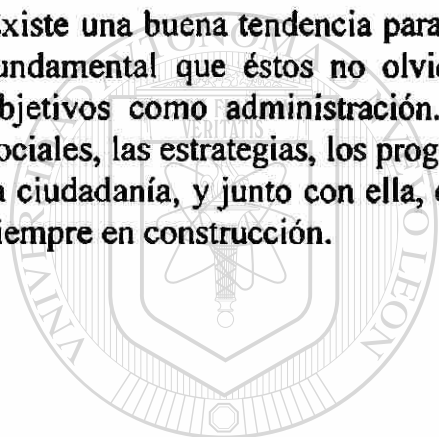
Para la planeación de las acciones municipales dirigidas al bienestar social las administraciones municipales deben apoyarse en el diagnóstico previo y que éste sea un instrumento efectivo, no sólo un requisito que cumplir al inicio de la gestión. Esto es importante para toda la administración municipal, pero sobre todo en el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, D I F, punto rojo que ha de atenderse en Nuevo León.

La coordinación con otros niveles de gobierno es un aspecto que habría de mejorarse en los municipios. Actualmente existe y prueba de ello son las gestiones realizadas por los alcaldes en diferentes áreas del bienestar social como la educación, la salud y la vivienda, pero pueden mejorar y buscarse mecanismos simplificadores para la recepción de recursos económicos desde el estado y la federación.

En cuanto a la participación ciudadana también es necesario que los mecanismos de consulta y participación sean fortalecidos. El consejo ciudadano, los comités de vecinos, las juntas de mejoras, deben ser más representativos e incluyentes con respecto a la comunidad. Su participación puede ser desde la detección de problemas o necesidades, la búsqueda de alternativas, la planeación, hasta la ejecución y evaluación de las actividades que les conciernen.

El consenso para las acciones municipales igualmente puede tener mejoría mediante otros mecanismos, además de los miércoles ciudadanos y los consejos ciudadanos. Pueden utilizarse los referéndum, la consulta pública y la consulta a organismos especializados como lo son algunas organizaciones no gubernamentales. En general, la tendencia debe ser el fortalecer y aumentar los mecanismos de participación y consenso ciudadano.

Existe una buena tendencia para el desarrollo social de los municipios en Nuevo León. Es fundamental que éstos no olviden su vocación social y tengan clara su misión, y sus objetivos como administración. Con ello, será más fácil definir las políticas públicas, sociales, las estrategias, los programas y las acciones encaminadas a mejorar el bienestar de la ciudadanía, y junto con ella, escalar un peldaño más hacia el desarrollo social, que está siempre en construcción.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F.

(1996) *Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*. en: Alicia Fernández, coordinadora ¿hacia un nuevo federalismo? Alicia. México. Fondo de Cultura Económica.

Ander-Egg, Ezequiel

(1990) *América Latina y los desafíos en la Política Social*, Buenos Aires, Editorial Humanitas.

Ander-Egg Ezequiel, Ma. de Jesús Aguilar

(1995) *La Política de Bienestar Social*. Tendencias, problemas y enfoques actuales. Buenos Aires, Editorial Lumen.

Bazdresch, Miguel

(1994) *Gestión municipal y cambio político*. En: Mauricio Merino, coordinador. En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Bifarello, Mónica

(1998) *La gestión mixta de Políticas Sociales: el caso de Rosario, Argentina*. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia de la Sociedad Internacional para el Tercer Sector (ISTR), Ginebra 8 -11 de Julio de 1998.

Borja, Jordi

(1975) *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires, Editorial SIAP- Plateos.

Bresser y Cunill

(1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Editorial Clad y Paidós.

Cabrero, Enrique

(1998) *Las políticas descentralizadoras en México (1983 - 1993) logros y desencantos*, México, Editorial Porrúa.

(1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Editorial Porrúa.

Carrasco, Rosalba

(1997) "Retos del desarrollo social en México", en: *Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM*, número 21 páginas 6,7.

Congreso del estado de Nuevo León

Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León. Publicada en el Periódico Oficial del estado n. 12 de fecha 28 de enero de 1991, según el decreto número 167 del 27 de diciembre de 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad

(1994) Programa Nacional de Solidaridad. Secretaría de la presidencia.

Diccionario Enciclopédico Santel

(1996) Barcelona, Ediciones Trébol.

Diez, José Ramón

(1994) *El Bienestar Social concepto y medida*, Madrid, siglo XXI Editores.

Esping - Andersen, Gonsta

(1996) "Después de la edad de oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial" en: *Desarrollo Económico, revista de Ciencias Sociales*, volumen 36 número 142 Julio - Septiembre de 1996, Buenos Aires.

Evangelista Elí, Ana Castro

(1998) "Investigación en Políticas Sociales", en: *Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM*, número 21 página 19.

Favreau, Louis

(1998) "*Economía social y mundialización: una perspectiva norte - sur*", en: Lima Ortiz y Limón editores, *Globalización de la solidaridad. Un reto para todos*, CEP y GES.

Franco, Rolando

(1985) "*Significado y contenido de las Políticas Sociales*", en: Aspectos metodológicos e las Políticas de desarrollo Social, Santiago de Chile, ILPES/UNICEF.

Franco, Teresa

(1996) *El Estado de Bienestar y los servicios sociales en Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, siglo XXI editores.

García, Eduardo

(1971) *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa.

García, Orlando

(1995) "*El contenido de la Política Social*", en: Guardiola Dagmar y Ma. Josefa Canimo, *La Política Social ante los nuevos desafíos: Cuba y Puerto Rico*, San Juan Puerto Rico Publicaciones Puertorriqueñas.

García Luis y Zúñiga

(1994) *Democracia cotidiana: criterio y límites (los casos de Monterrey y San Pedro Garza García Nuevo León)*, en: Mauricio Merino, coordinador. *En busca de la democracia municipal*. México. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales.

Grawitz, Madeleine

(1994) *Métodos y técnicas de las Ciencias Sociales*, México, Editorial Hispano Europea.

Gordon, Sara

(1999) “*Del universalismo estatificado a los programas focalizados. Una aproximación a la Política Social en México*, en : Martha Scheingert (coordinadora) *Políticas Sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa.

Hernández, Roberto y otros

(1998) *Metodología de la Investigación*, México, Editorial Mc Graw Hill.

La Serna, Carlos

(2000) *La producción de Bienestar. Notas teórico metodológicas para su análisis*, Córdoba, Instituto de Investigación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.

López, Raúl

(1995) *El estudio monográfico en las comunidades urbanas*, Monterrey, Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

(1999) “La política social municipal y el desarrollo comunitario”, en: Ribeiro Manuel y Raúl López, *Políticas Sociales sectoriales: tendencias actuales*, tomo II, Monterrey, Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Maldonado, Rito

(1999) *Política Social municipal*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua.

Martínez, Carlos

(1996) “Diagnóstico del federalismo mexicano” en varios autores, *Las Políticas Sociales en México en los años noventa*, Ed. Instituto José Ma. Luis Mora UNAM.

Martínez, Miguel

(1994) *La investigación cualitativa etnográfica en la educación*, México, Editorial Trillas.

Méndez, Jesús y José Díaz

(1997) “La Política Social a discusión: una lectura desde el municipio”, en: revista *Sociedad y Municipio Mexicano*, número 7, noviembre 1997, páginas 6-11.

Merino, Mauricio

(1994) ¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal. en: Mauricio Merino coordinador, *En busca de la democracia municipal. la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Meyer, Lorenzo

(1994) "El Municipio Mexicano al final del siglo XX", en: Mauricio Merino (coordinador) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México. El Colegio de México.

Montes de Oca, Elvia

(1996) *Modernización y recursos municipales*. Zinacuntepec, Edo. de México, El Colegio Mexiquense, A. C.

Ornelas, Carlos

(1998) "El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. el federalismo difícil", en: Cabrero Enrique (coordinador), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, México, Editorial Porrúa.

Pliego, Fernando

(2000) *Participación comunitaria y cambio social*, México, Plaza y Valdéz editores.

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Presidencia

(1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*, México.

Pratts, Saúl

(1995) "Premisas y dimensiones de la Política Social", en: Guardiola, Dagmar y Ma. Josefa Canimo (compiladores), *La Política Social ante los nuevos desafíos: Cuba y Puerto Rico*, San Juan Puerto Rico, Ediciones Puertorriqueñas.

Rivière, Heléne

(1994) "la descentralización del Estado", capítulo II, en: Couffignal, Georges, *Democracias posibles, el gran desafío Latinoamericano*, México, Ed. Porrúa.

Ruiz, Carlos

(1996) *Manual para la elaboración de las políticas públicas*. México, Plaza y Valdéz editores Universidad Iberoamericana.

Sobrinho, Jaime. Garrocho Jaime

(1995) *Pobreza, Política Social y participación ciudadana*. El Colegio Mexiquense, Toluca.

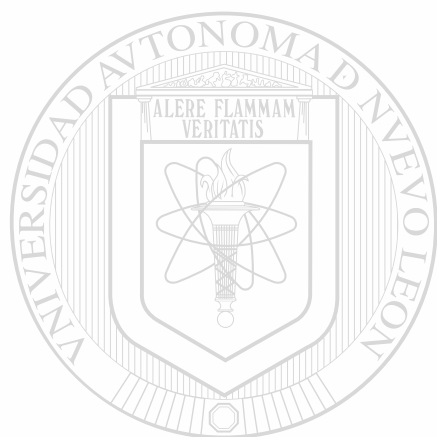
Torres, Blanca

(1998) "Las Organizaciones no gubernamentales", en: Méndez, José Luis (coordinador), *Organizaciones civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa ed. Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A. C.

Ward, Peter

(1999) "De clientismo a Tecnocracia: cambios recientes en la gobernabilidad y Política Social municipal en México", en: Ribeiro, Manuel y Raúl López (editores), *Políticas Sociales sectoriales: tendencias actuales, tomo II*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León.

ANEXOS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS MUNICIPALES

En esta entrevista se incluyen como aspectos de Bienestar Social la educación pre primaria, primaria y secundaria, la salud, la vivienda, los servicios públicos (agua, drenaje, electrificación, pavimentación) y la atención a los grupos vulnerables como las mujeres, los niños, los ancianos, y las personas con necesidades especiales (discapacitados). El considerarlos quiere decir que el municipio es responsable de atenderlos con recursos propios o, por medio de coordinación con otras instancias de gobierno.

1. Datos de identificación.

1.1. Municipio _____

1.2. Puesto que desempeña _____

1.3. Desde cuando está en el puesto _____

1.4. Formación profesional o escolaridad _____

2. Políticas de Bienestar Social.

2.1. ¿Cuáles son los objetivos de ésta administración en Bienestar Social?

2.2. ¿Qué factores intervienen en la toma de decisiones en cuanto a políticas de Bienestar Social?

2.3. ¿Quién o quiénes toman esas decisiones?

2.4. ¿Se toman en cuenta los programas estatales o federales? _____

3. Criterios técnicos de selección.

3.1. ¿Se elaboró un diagnóstico municipal al inicio de la administración? _____

3.2. En caso de que no ¿Cómo se elaboró el programa de actividades? _____

3.3. ¿Quiénes participaron en su elaboración? _____

3.4. ¿Cómo se realizó el diagnóstico? _____

3.5. ¿Qué aspectos incluye? _____

3.6. ¿Hay una interpretación del diagnóstico para la planeación municipal? _____

3.7. ¿Cuándo se hace esta interpretación y planeación? _____

3.8. ¿Quiénes participan en la planeación? _____

3.9. ¿Se consultan a especialistas? _____

4. Consulta a la comunidad.

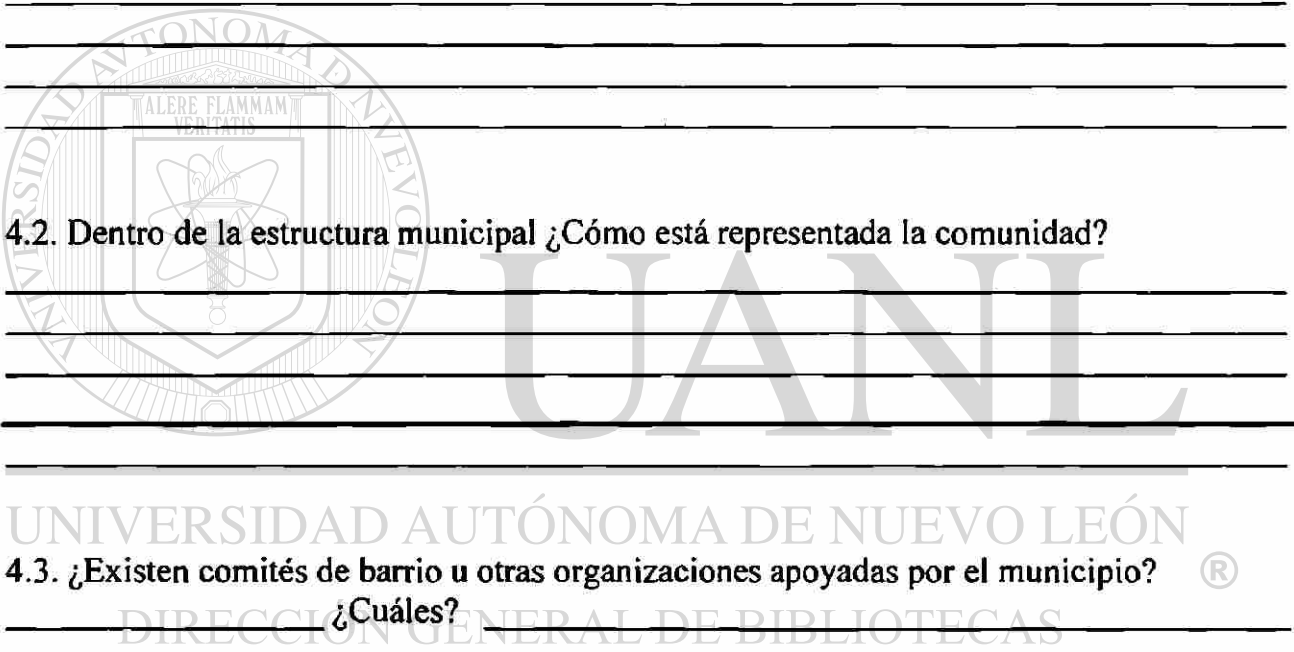
4.1. ¿Se toma en cuenta a la comunidad para determinar las acciones de Bienestar Social?
¿De qué manera? _____

4.2. Dentro de la estructura municipal ¿Cómo está representada la comunidad?

4.3. ¿Existen comités de barrio u otras organizaciones apoyadas por el municipio? ®
¿Cuáles? _____

4.4 ¿Hay organismos no gubernamentales trabajando en el municipio?

4.6. Estos organismos ¿son consultados para la planeación de actividades?



5. Dificultades para las acciones de Bienestar Social.

5.1. ¿Existen dificultades para realizar acciones en apoyo al Bienestar Social ?

5.2. ¿De índole político?

5.3. ¿Problemas financieros?

5.4. ¿Falta de personal técnico / operativo?

5.5. ¿Dificultades en la coordinación con instancias federales o estatales de gobierno?

5.6. ¿Otros problemas?

Fecha de la entrevista _____

CUESTIONARIO

INSTRUCCIONES: Para contestar el cuestionario, escoja sólo una de las diferentes opciones que presenta cada pregunta, y ponga el número que le corresponda en el paréntesis. Cuando se refieren al Bienestar Social, se están considerando actividades dirigidas a mejorar la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos (agua, drenaje, luz, pavimento o revestimiento) y la atención a personas con necesidades especiales (niños, ancianos, mujeres, personas discapacitadas).

1.- Mecanismos de consulta.

1.1.- conoce alguna forma de participar en actividades del Municipio con relación a tu comunidad. ()

3 muchas 2 pocas 1 ninguna

1.2.- Tiene alguna solicitud al gobierno municipal. ()

1 no 2 si

1.3.- Sabe cómo solicitar algún servicio al gobierno municipal. ()

1 2 no si

1.4.- Le ha atendido el gobierno municipal alguna solicitud. ()

1 ninguna 2 pocas 3 muchas

2.- Percepción de consulta.

2.1.- Ha sabido de alguna consulta ciudadana ()

3 de muchas 2 de pocas 1 de ninguna

2.2.- El municipio consulta a la población las actividades que desarrollará ()

1 nunca 2 a veces 3 siempre

2.3.- Ha participado en alguna consulta municipal. ()

1 no 2 sí

2.4.- Daría su opinión en una consulta. ()

3 sí 2 no sabe 1 no

3.- Impacto positivo de las actividades municipales.

3.1.- Impacto de programas de apoyo a la educación ()

3	2	1
fuerte	poco	nulo

3.2.- Impacto de programas de cuidado a la salud ()

1	2	3
nulo	poco	fuerte

3.3.- Programas de atención a los problemas de vivienda ()

3	2	1
buenos	regulares	no existen

3.4.- Atención a los problemas de agua y drenaje ()

1	2	3
mala	poca	buena

3.5.- Atención a los problemas de electrificación. ()

3	2	1
buena	regular	no existe

3.6.- Impacto de programas de pavimentación. ()

1	2	3
nulo	poco	mucho

3.7.- Impacto de programas de apoyo a la mujer. ()

3	2	1
mucho	poco nulo	

3.8.- Actividades de atención a la niñez ()

1	2	3
no existen	pocas	muchas

3.9.- Programas de atención a ancianos ()

3	2	1
muchos	pocos	nulos

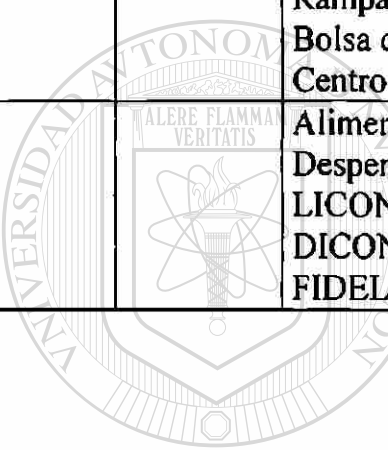
3.10.- Apoyo a personas discapacitadas ()

1	2	3
no existe	poco	mucho

marque con una X el número que represente la respuesta de su preferencia.

4.- Que hace más falta en tu municipio.	mucha	poca	nada
3.1 Apoyo a la educación	3	2	1
3.2 Apoyo a programas de salud	3	2	1
3.3 Solucionar problema de vivienda	3	2	1
3.4 Atender problemas de agua y drenaje	3	2	1
3.5 Aumentar red eléctrica	3	2	1
3.6 Atender problemas de pavimentación	3	2	1
3.7 Programas de apoyo a la mujer	3	2	1
3.8 Actividades de apoyo a los niños	3	2	1
3.9 Programas de atención a ancianos	3	2	1
3.10 Apoyo a personas discapacitadas	3	2	1

GRACIAS

		Niños: Desayunos escolares Protección maltrato Guarderías Mujeres: Bolsa de trabajo Protección maltrato Adulto mayor: Recreación Casa atención Personas con necesidades especiales: Rampas Bolsa de trabajo Centro de atención			
		Alimentación: Despensas LICONSA DICONSA FIDELIST			

TIPOS DE CRITERIOS

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

MUNICIPIO _____
 FUNCIONARIO _____
 FECHA _____

INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL
RELACIÓN DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

LEY ESTATAL MUNICIPAL

GUADALUPE, N. L.

DIAGNÓSTICO MUNICIPAL
PROGRAMA DE ACTIVIDADES
PRIMR INFORME DE GOBIERNO
SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO
TERCER INFORME DE GOBIERNO
ORGANIGRAMA MUNICIPAL

JUÁREZ, N. L.

DIAGNÓSTICO MUNICIPAL
PROGRAMA DE ACTIVIDADES
PRIMER INFORME DE GOBIERNO
SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO
TERCER INFORME DE GOBIERNO
ORGANIGRAMA MUNICIPAL

CADEREYTA, N. L.

DIAGNÓSTICO MUNICIPAL
PROGRAMA DE ACTIVIDADES
PRIMER INFORME DE GOBIERNO
SEGUNDO NFORME DE GOBIERNO
TERCER INFORME DE GOBIERNO
ORGANIGRAMA

VARIABLES UTILIZADAS PARA ESTIMAR EL ÍNDICE
DE MARGINACIÓN POR AGEB DEL
ÁREA METROPOLITANA DE
MONTERREY. 1990

Porcentaje de población de 5 años y más no residente en a entidad en 1985.

Porcentaje de población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena.

Porcentaje de población de 15 años y más analfabeta.

Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa.

Porcentaje de población económicamente activa desocupada.

Porcentaje de viviendas con un solo cuarto.

Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje.

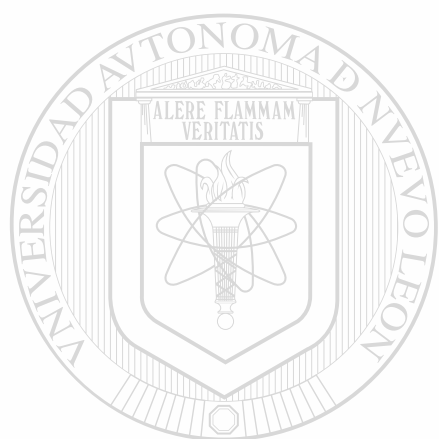
Porcentaje de hogares que reciben dos salarios mínimos o menos.

Porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.

Porcentaje de población de 15 años y más sin instrucción postprimaria.

Porcentaje de viviendas particulares habitadas que tienen piso de tierra.

FUENTE: Consejo Estatal de Población, N. L.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



