

Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma en México

Tonatiuh Guillén López
Profesor Investigador
El Colegio de la Frontera Norte

I. Contexto de la política social municipal

El escenario inicial para el tema analizado requiere partir del agudo centralismo que ha caracterizado la historia del Estado en México, particularmente en la segunda mitad del siglo XX. En la medida que los recursos públicos nacionales fueron concentrados en su captación y gasto por el gobierno federal y, concretamente por el Poder Ejecutivo, la práctica y concepciones sobre lo gubernamental y las políticas públicas se asociaron unívocamente con esa instancia del Estado. En estas condiciones, tendió a fusionarse la relación entre Estado, estructura de gobierno y Presidencia de la República. La política social no fue la excepción de esta dinámica. El análisis y concepciones que han predominado a su alrededor tienen por eje a instituciones nacionales, de manera inevitable.¹

En estas condiciones, la interrogante sobre una política social *municipal* resulta novedosa o simplemente extraña. No obstante, como se intentará argumentar a lo largo de este trabajo, puede identificarse la existencia de una política social municipal, especialmente a lo largo del último decenio. Más interesante resulta el planteamiento, si se considera que la vertiente municipal de la política social se ha construido de manera paralela e independiente de las iniciativas del gobierno federal.

Desafiando la historia del centralismo, que por décadas dominó a cada una de las acciones, programas o políticas gubernamentales, las iniciativas municipales de política social son un indicador sobre la progresiva construcción de un marco gubernamental local, regional, que obedece a actores y factores propios. A pesar de su escala, que en dimensiones no puede compararse todavía con los recursos del gobierno federal, el análisis de las iniciativas locales muestra un escenario cualitativamente distinto, alternativo y potencialmente complementario de los programas nacionales. Las políticas públicas en México -si extendemos el argumento más allá de la política social- avanzan entonces hacia una ruta de complejidad intergubernamental. Es decir, el conjunto de las políticas públicas tienden a reflejar una diversidad que se origina en la propia diversidad de ámbitos de gobierno que intervienen en ellas. Dejan de ser nacionales y únicas, para ser *además locales*, cada cual con sus determinantes, recursos y concepciones.²

¹ La amplia mayoría de los estudios sobre política social en México tienen por objeto a programas e instituciones nacionales. A pesar de que los diagnósticos sobre la pobreza o la desigualdad social puedan integrar un componente local o regional, la perspectiva nacional e instituciones de éste ámbito sigue siendo lo dominante. Un balance y clasificación de esta literatura se encuentra en Gerardo Ordóñez B., *La política social y el combate a la pobreza en México*, Madrid, FCPS, Universidad Complutense de Madrid, 2002 (Tesis de Doctorado). Del mismo modo, las reflexiones que se han hecho en el contexto latinoamericano reflejan este predominio del marco nacional, si bien con significativa emergencia de la perspectiva local, como muestra el texto publicado por Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, 462 pp.

² Por supuesto, a esta descripción de la creciente complejidad y diversidad de las políticas públicas en el país deben añadirse las iniciativas de los gobiernos estatales, que incrementan la densidad del entramado intergubernamental con sus propias iniciativas.

El cuadro resultante es un mapa compuesto por políticas públicas nacionales, instrumentadas desde el ejecutivo federal, y del otro lado políticas públicas locales, instrumentadas desde los ámbitos municipal y estatal. Por lo pronto, hacemos énfasis en estas dos trayectorias, evidentemente desiguales en atención a sus recursos, pero distintas además en otros aspectos, como son los objetivos centrales de cada política, así como en los actores que intervienen en su ejecución y en los criterios que les orienta. Adicionalmente, como trataremos de ir argumentando a través de las experiencias revisadas, la trayectoria local obedece determinantes también locales, sin necesaria conexión con recursos o políticas nacionales. Este perfil relativamente aislado, como puede suponerse, abre una vertiente adicional y crecientemente relevante que consiste en la coordinación entre ambas trayectorias de política social. Los casos estudiados -retomados de las experiencias presentadas al Premio en Gobierno y Gestión Local- nos permiten simplemente dejar indicado este último aspecto implícito de ambas trayectorias.

Una vez reconocida la diversidad de la política social en México y la progresiva erosión de su pasado centralizado, su nueva etapa puede asumirse como indicador de otro profundo cambio en la estructura del Estado mismo. En la misma medida que evolucionan y se consolidan las políticas públicas locales, se reequilibran los “pesos relativos” entre los ámbitos el gobierno. Dicho de otra manera, mediante el desarrollo de políticas locales, se consolida a este ámbito gubernamental y, al mismo tiempo, se modifica la estructura de la esfera gubernamental en su conjunto: tiende a ser mayor el “peso” -funciones, recursos y dimensiones- del gobierno municipal.

De esta manera, los programas de política social municipal que son revisados en el presente documento tienen una trascendencia mayor a su contenido inmediato. Además de su impacto en la calidad de vida que la población municipal, atenuando la desigualdad social y las expresiones materiales de la pobreza, objetivos de suyo importantes, tienen otras relevantes consecuencias para el marco intergubernamental. Por un lado, obligan a un concepto de política pública *diversa*, rompiendo con el paradigma de su concepción nacional y única; y por el otro, concretan a un proceso de reforma del Estado *desde lo local*, al modificar *de facto* su estructura y las dimensiones y relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

Esta última consecuencia de la política social municipal, como puede suponerse, es también susceptible de ser identificada en otro tipo de iniciativas locales. De esta manera, considerados en conjunto todos estos posibles impulsos, se multiplica la complejidad e intensidad que adquiere el proceso de reforma del Estado derivado de este horizonte local. Quede entonces asentado que las dimensiones de este proceso sobre la estructura gubernamental del país son mucho mayores que la imagen reflejada por la política social municipal considerada en sí misma.

Por otra parte, una vez esbozado el entorno de las relaciones intergubernamentales que establece la política social municipal, la siguiente interrogante se refiere a sus determinantes. Si en lo fundamental no son éstos una consecuencia de la dinámica del centralismo -pues de otro modo no podrían ser *propios*, municipales- sus raíces deben encontrarse en el ámbito local. La naturaleza específica de la política social municipal supone que su necesidad social, recursos, instancias gubernamentales o sociales, instrumentación y concepciones que la orienten, en lo esencial sean determinadas localmente. Precisamente, del análisis de las iniciativas de política social municipal revisadas para este trabajo puede

desprenderse este vínculo local. Más todavía, el contenido de estas iniciativas de política social y sus determinantes sugieren que la relación misma entre municipios y política social es inherente. Es decir, no se trata de un vínculo circunstancial ni un derivado de último momento. Los ayuntamientos no han necesitado de factores externos como impulso para activar programas de política social; lo cual no significa que este vínculo externo sea prescindible en su instrumentación.

En el planteamiento anterior no se excluye, por supuesto, que una parte importante de la política social municipal tenga por eje a los recursos transferidos por el gobierno federal. Por ejemplo, programas federales como el Pronasol, durante la mayor parte de la década de los noventa aportaron los mayores recursos para que en los municipios se implementaran iniciativas de política social. Fue tal la magnitud y publicidad de los recursos que el Pronasol transfirió a los municipios, que generaron la imagen de que estas iniciativas de política social eran las únicas que existían en esfera municipal. Por consecuencia, podía justificarse la idea de que toda relación de los ayuntamientos y política social era un derivado de este programa federal.

Si se hiciera una lectura cuantitativa de los programas o iniciativas municipales apoyados en programas federales, lo más probable es que el resultado indicaría el predominio de los recursos federales por encima de las iniciativas propias. Con este parámetro, las iniciativas municipales, como las hemos definido, no tendrían un papel significativo. Dada esta situación, lo que intenta destacarse en este documento es el contenido *cualitativo* de la política social propia de los municipios, en donde radica su diferencia específica frente el paradigma de las políticas nacionales y de su eje centralista.

La política social municipal, por otro lado, tiene como uno de sus rasgos su trayectoria relativamente reciente, que no le ha permitido generar una tradición burocrática o administrativa claramente distinguible. En buena medida, debido a la escala reducida de los recursos involucrados, que no permiten otra opción sino iniciativas de corto plazo y muy focalizadas. El segundo factor, más relevante, es que la historia del ámbito municipal de gobierno es también muy breve. Apenas en 1999 se reafirma en la constitución del país su carácter de ámbito gubernamental, con una gama de atribuciones exclusivas, entre las que no se encuentra la política social, por cierto. Ligado a este mismo factor, la historia política – democrática- de la institución municipal y de su gobierno, también tienen un lapso de tiempo que no se remonta a más de 3 lustros y, en algunas regiones, mucho menos.

Es decir, no solamente la escala de los recursos disponibles, sino además la historia política de la propia institución municipal, son factores que explican que la política social municipal tenga una concentración en iniciativas focalizadas, de dimensiones reducidas, y que se carezca de alguna tradición burocrático administrativa propia. La excepción de esta regla es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), decretado por la Presidencia de la República en 1977, que rápidamente adoptaron los estados y que se replicó en los municipios. A partir de entonces, los DIF municipales se convirtieron en los hechos en una instancia local reconocida como propia, generalmente de perfil asistencialista. No obstante –como muestran las experiencias revisadas de política social- en años recientes el DIF municipal ha sido también una base para la innovación, que ha permitido ampliar y consolidar las actividades del municipio en el rubro de las políticas públicas. Este papel de una institución como el DIF muestra los esfuerzos de los gobiernos municipales por incidir en políticas sociales desde las instancias disponibles en su entorno inmediato. El ciclo corto de

las administraciones municipales, de continuas rupturas entre una y otra, es un factor que obliga a recurrir a las instancias inmediatas o, en otros casos, a construir alternativas orgánicas diseñadas en el corto plazo y para atender objetivos muy puntuales.

Por otro lado, si bien puede argumentarse una relación estructural entre los ayuntamientos y la política social, la forma y contenido de esta relación pueden asumir los tonos más diversos. Más aún, si se considera la propia dinámica del gobierno municipal, de corto plazo y diseñada para no acumular -o hacerlo con gran dificultad- su propia experiencia y memoria administrativa. La diversidad de la política social municipal es entonces otra de sus características, desprendida de la propia heterogeneidad municipal del país e incluso promovida por la drástica sucesión entre una y otra administración en un mismo municipio.

Dada esta característica de diversidad, surge la interrogante de si todavía puede hacerse referencia a una política social municipal. En sentido estricto, de la diversidad puede concluirse un concepto plural de estas políticas, pero no su negativa. Sin embargo, de la diversidad surge también el cuestionamiento de si cumplen los criterios reconocidos de *política social*, considerando la amplitud del espectro en que puede reflejarse. En este segundo sentido, es necesario analizar el planteamiento considerando dos dimensiones, por lo menos: la parte instrumental, de política pública y, del otro lado, el contenido de ésta.

En el sentido de política pública -racionalmente construida, como un curso de acción que tiene un objetivo preciso, recursos calculados y determinada organización de los mismos para producir el resultado esperado, así como pertinencia social, legitimidad y legalidad-, pudieran encontrarse políticas sociales municipales efectivamente frágiles. Pudieran ser descubiertas y definidas más como acciones, iniciativas, que como *políticas*. Claro está, con este parámetro únicamente el gobierno federal y los estatales tendrían la capacidad para instrumentar políticas públicas; a ellos se sumarían algunos municipios, particularmente los urbanos grandes y metropolitanos. Pero todos los demás municipios quedarían fuera de la definición, dadas sus dimensiones y capacidades estrechas. De manera notable, sería el caso de los municipios rurales y los de población indígena.

La diferente realidad -y racionalidad- de lo público, lo gubernamental, así como la reducida escala de los recursos, implica que estos últimos municipios sean estructuralmente ajenos a las políticas públicas... o bien, motivan a adecuar el concepto a su específica realidad. La aplicación ortodoxa del concepto conduciría a no reconocer como políticas públicas a las iniciativas asumidas por estos municipios, no solamente las de contenido social, sino prácticamente cualquier otra.

Ante esta situación que refleja una diferencia *cualitativa* entre municipios, no únicamente de escala, el concepto de política pública está obligado a adecuarse. La evaluación de las políticas municipales no puede hacerse desde el mismo parámetro y escala que en las sociedades urbanas de países desarrollados, de donde surge el concepto de política pública. Sin desconocer su utilidad analítica, el concepto requiere diversificarse, tanto como la realidad de sociedades heterogéneas como es el caso de México.

En segundo término, una vez aceptada la posibilidad de una política social municipal diversa, en sentido cuantitativo y cualitativo, este mismo principio es necesario para analizar su contenido. El objeto de la política social municipal, en este sentido, no necesariamente es el mismo que la política social del ámbito estatal o federal. El primer rasgo de especificidad

está determinado precisamente por este entorno intergubernamental. En la medida que el municipio ha sido un ámbito “menor” considerando sus dimensiones –recursos, capacidades, atribuciones- la escala de sus políticas efectivamente refleja esta situación estructural. Si bien durante el último decenio puede identificarse una curva de expansión y consolidación del gobierno municipal, el “peso” de la federación y de los estados sigue siendo considerablemente mayor. La política social municipal, en consecuencia, tiene la dimensión correspondiente a esa desigualdad.

Esta característica determina entonces que el objetivo de la política social municipal tienda a orientarse hacia objetos *complementarios*, diferentes, de la política social nacional, que es la dominante. Lo relevante es identificar esta inercia que se dirige no hacia los mismos objetos; o no principalmente hacia ellos. En la medida que la política social nacional tiene los mayores recursos y se concentra en los objetos centrales –de pobreza extrema, en particular- el espacio para la intervención municipal encuentra un primer acotamiento. No se trata de un límite definitivo, pero sí de uno que orienta una tendencia.

El segundo acotamiento radica en la magnitud de los recursos municipales, que se destinan prioritariamente a sus funciones básicas institucionales, entre las cuales no está la política social. Es decir, desde la perspectiva de los recursos y atribuciones municipales, la política social es secundaria, sujeta por lo tanto a excedentes o a los recursos aportados por organizaciones sociales.³ En este aspecto, en la medida que se desarrolla la política social municipal, existe un deliberado esfuerzo de la institución por trascender el límite de su marco de atribuciones tradicionales, formalmente definidas. Se trata así de un *plus*, motivado por una realidad social que requiere atención inmediata y que no está siendo cubierta por los ámbitos estatal o federal de gobierno (o lo hacen de manera insuficiente).

De este modo, puede argumentarse como un efecto estructural que la política social asuma un perfil secundario en el conjunto de las políticas municipales: tanto por la dinámica interna y delimitación de las funciones municipales, como porque sigue siendo dominante el ámbito federal en esta materia.

Una consecuencia adicional de este contexto intergubernamental en el que se desenvuelve la política social municipal es que sus objetos parezcan “secundarios”, desde la perspectiva de los modos tradicionales de la política social en México. Para este contexto nacional, por ejemplo, las poblaciones atendidas por la política social municipal pudieran parecer secundarias. No obstante, otra de las enseñanzas de las políticas municipales es que tienen capacidad para identificar a poblaciones y circunstancias que localmente se definen como prioritarias; o bien, que la organización y peculiaridades de su estructura social las identifican como tales. Para su contexto, estas poblaciones municipales no son menos relevantes que las poblaciones identificadas tradicionalmente por las políticas nacionales.

³ La reforma del Artículo 115 de la constitución federal, en donde se definen los servicios y funciones municipales como competencias *exclusivas*, no se lista a la política social; como tampoco se hace entre las competencias concurrentes. No obstante, cabe la posibilidad de que en los estados se añada esta función, como se hizo en Baja California en el 2000, donde explícitamente se definió como atribución municipal exclusiva “formular, dirigir e implementar la política de desarrollo social municipal”. Artículo 82, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*.

II. Las experiencias de política social

El conjunto de programas con énfasis social presentados en el Premio de Gobierno y Gestión Local (CIDE, Fundación Ford), tienen la virtud, entre otras, de ofrecernos un amplio panorama sobre la relación de los ayuntamientos con la política social. Las experiencias compiladas muestran la diversidad de los elementos que integran a la política social municipal, la variedad de instancias de gobierno que se involucran en ella, los grupos sociales a los cuales se dirigen, los recursos que se emplean en estos programas y, sobre todo, la sólida evidencia de que la relación entre los municipios y la política social es muy estrecha, inherente, estructural.

Los casos presentados, vale la pena aclararlo, no tienen una representatividad estadística que nos permita concluir de manera categórica sobre las dimensiones y perfiles que asume la política social municipal. No obstante, en este conjunto de experiencias se encuentran los elementos tipo que muy probablemente se reiteran a lo largo del territorio nacional. En esta sección del documento se intentará hacer una descripción de estos elementos comunes, con el propósito de avanzar en la construcción de los perfiles o modelos que caracterizan la relación entre ayuntamientos y política social.

Poblaciones objetivo de la política social

En este aspecto, las experiencias analizadas nos muestran que los programas de política social municipal tienden a especializar sus focos de atención entre el conjunto de la población. No se trata, como tendencia dominante, de programas dirigidos a la población abierta o carente de principios que definan prioridades. Por el contrario, los esfuerzos municipales tienden a concentrarse en poblaciones precisas, seleccionadas por criterios de prioridad definidos de antemano. En este sentido, entre el grupo de experiencias seleccionadas se encuentran programas orientados a niños en situaciones vulnerables, a los jóvenes, a mujeres en situaciones vulnerables y a los ancianos. Con esta clasificación, puede apreciarse un primer elemento que define a las poblaciones objetivo, mediante un corte de perfil generacional, al mismo tiempo que combinado con características sociales definidas, como es la vulnerabilidad física o emocional. Se tiene aquí un sentido focal para la política social municipal, que utiliza variables complejas; es decir, hay un esfuerzo de construcción de las poblaciones objetivo.

Desde otra perspectiva complementaria, entre este grupo de experiencias también se aprecian criterios que privilegian la atención a la marginalidad social o a problemáticas asociadas con la pobreza. En este caso, las poblaciones focalizadas por la política social municipal se refieren a indígenas o bien a la población de escasos recursos que demanda apoyo para consolidar sus viviendas, por ejemplo.

La intención de la política social dirigida poblaciones específicas es que asume el claro propósito de corregir desequilibrios, atenuar diferencias o proteger a personas en situaciones extremas. Con estos objetivos, así sean realizados con escasos recursos, el esfuerzo municipal contribuye positivamente en la calidad de vida de las poblaciones beneficiadas. Se persigue así un efecto de corrección en los desbalances sociales, a pesar de la limitada escala de estos programas, que evidentemente depende del grado de desarrollo municipal y de los recursos financieros de los ayuntamientos.

La política social dirigida a poblaciones más abiertas se concentra, como indican las experiencias, en actividades de corte cultural y cívico educativo, así como en las de prevención civil. En este caso, el beneficiario no es un sector específico, sino que tiende a abrirse el abanico hacia el conjunto de la población. Con lo anterior, el efecto social de estas políticas o programas, sin dejar de ser valioso, adquiere un perfil disperso, mucho menos evidente en indicadores de calidad de vida en comparación con los programas dedicados a poblaciones específicas.

Problemáticas sociales atendidas

Por una parte, la política social municipal reacciona ante situaciones que dejan en condiciones de vulnerabilidad o grave riesgo a determinados grupos sociales, en particular niños y mujeres. En este sentido, la institución municipal asume una función de protección de estos grupos y de defensa de sus derechos. El origen de esta problemática, en su forma inmediata, es la violencia familiar, a su vez ligada a otro tipo de problemáticas culturales y económicas de difícil en regulación desde los programas municipales. En estas condiciones, el eje de la acción municipal es reactivo, de última instancia, centrando su atención en casos extremos. De manera ideal, la política social en esta materia debiera extender sus actividades hacia objetivos preventivos, de carácter legal -en la promoción de cambios de leyes y reglamentos municipales- y de carácter cultural, promoviendo valores del respeto entre las personas y particularmente hacia mujeres y niños. Esta perspectiva integral no está ausente en las intenciones de los responsables de los programas. En la mayoría de los casos se tiene claridad de que las problemáticas atendidas tienen un origen complejo y, por consecuencia, que los programas municipales tienen un alcance limitado en su atención. Pero nuevamente, el rango finito de los recursos disponibles es un límite que continuamente acota el alcance de los programas de política social.

En segundo término, otra problemática que de manera prioritaria ha abordado la política social municipal es la vinculada a la situación de los jóvenes, en los planos educativo, cultural, recreativo, de prevención del consumo de drogas, de promoción de actividades económicas y de vinculación social. Hay un notable interés de los ayuntamientos en esta problemática, que reconoce entre los jóvenes a una población vulnerable y que busca atender desde varios escenarios de política social.

En conjunto, puede apreciarse que detrás de estas políticas existe un diagnóstico de “disfuncionalidad” social entre la población joven, expresada mediante distintos indicadores, a los cuales los ayuntamientos están reaccionando de manera correctiva y, especialmente, con un énfasis preventivo. A diferencia de la problemática relativa la violencia familiar, en la cual el sesgo dominante es hacia iniciativas reactivas y de última instancia, en la problemática social juvenil las iniciativas se inclinan hacia programas de prevención.

Un tercer grupo de problemática social atendida por las políticas sociales municipales se refieren a los factores de conflictividad local, jurídica o política, que puede asumir diferentes intensidades, incluyendo manifestaciones violentas. En esta materia, el ayuntamiento interviene con distintas iniciativas, desde las conciliatorias entre vecinos, de orientación en gestiones locales de carácter legal, hasta formas más activas como es la asesoría legal en conflictos de mayor dimensión y complejidad, como son los agrarios.

En general, como muestra el rápido recorrido anterior, pareciera existir una relación

estrecha entre “disfuncionalidad” social y los ayuntamientos, que se construye a través de diagnósticos elaborados desde las propias administraciones municipales. Esa conflictividad o disfuncionalidad, una vez identificada, se traducen programas específicos dentro del horizonte de los recursos municipales y, comúnmente, contando además con recursos de la sociedad o de otras fuentes gubernamentales.

Pero en todo caso, a través de este vínculo con la problemática social inmediata, se reitera el papel de la institución municipal como la primera instancia gubernamental que da respuesta a problemáticas que tensan el ambiente social local. Detrás de estos programas de política social, se encuentra así un perfil gubernamental de los ayuntamientos dedicado a atender situaciones que localmente son objeto de conflictividad social, de distinto rango, cumpliendo entonces un rol de equilibrio mediante su intervención.

Por otra parte, los rasgos de las problemáticas atendidas por la política social municipal muestran importantes características de evolución social e institucional. Entre el grupo de experiencias revisadas se encuentran algunas que corresponden a un desarrollo notable de civilidad política y pública, como son las iniciativas sobre equidad de género. Si bien se trata de una problemática añeja, histórica, en cuanto fenómeno nuevo cobra originalidad cuando la equidad de género se transforma en política pública. Con este tipo de iniciativas, las políticas municipales adquieren rasgos de civilidad y de desarrollo democrático en la medida que existen esfuerzos deliberadamente dirigidos a promover la equidad entre géneros. Cuando la política social municipal asume esa perspectiva, contribuye a promover una nueva conciencia pública sobre esta problemática, tanto como atiende situaciones específicas que corrijan ese desequilibrio, por lo menos de algunas expresiones inmediatas.

Instrumentación de las políticas sociales

La relación de los municipios y la política social se instrumenta fundamentalmente a partir de dependencias municipales “tradicionales”. En este sentido, no hay un grado mayor de innovación en cuanto a las dependencias del ayuntamiento responsables de instrumentar los programas. Considerando a este aspecto, la innovación descansa más en el *contenido* de los programas, que en los recursos institucionales utilizados; sin excluir del todo que en la instrumentación exista también creatividad.

De esta manera, se explica que en una proporción amplia de los programas la dependencia municipal responsable sea el DIF. Si bien esta dependencia municipal tuvo origen en una iniciativa federal, centralizada y de alcance nacional, a la fecha las dependencias del DIF en los municipios son una instancia plenamente adoptada, “municipalizada”, reconocida como propia. En este sentido, sus políticas pueden ser reconocidas como iniciativas locales por completo. El DIF, como sugieren las experiencias, sigue siendo reconocido como “espacio natural” de la política social municipal. Pero no se trata de un espacio exclusivo. De hecho, la novedad es precisamente que existe un grado importante de innovación en formas orgánicas adicionales.

Precisamente, la otra vertiente es la creación de instancias municipales que surgen específicamente para atender objetivos determinados. Es el caso, por ejemplo, del surgimiento de direcciones municipales, comités municipales, coordinaciones o incluso la formación de instancias ciudadanas específicamente promovidas con el propósito de administrar a estos programas. Esta nueva vertiente es congruente con el creciente ímpetu

innovador de las administraciones municipales, que busca trascender a las instancias usuales, ya sea debido al anquilosamiento de éstas o debido a la naturaleza y actores de la problemática atendida.

La tercera vertiente corresponde al desarrollo de programas a través de instancias ligadas directamente a las presidencias municipales, así como a otras dependencias nominalmente desligadas de la política social. Esta situación tiene un perfil excepcional, que en particular refleja la provisionalidad o factores de circunstancia que motivaron a determinados programas de política social; anticipan, como puede suponerse, una trayectoria breve de estas iniciativas.

Participación ciudadana

Por otro lado, como puede desprenderse de las experiencias revisadas, el eje de instrumentación de la política social sigue siendo el ayuntamiento, pero no exclusivamente. Un rasgo frecuente es la participación ciudadana en la administración de los programas sociales, con distintos grados de interacción. Desde apoyos parciales y complementarios a las iniciativas del ayuntamiento, por parte de organizaciones civiles, hasta situaciones en donde lo complementario le corresponde al ayuntamiento.

El vínculo entre ayuntamientos y organizaciones sociales, coincidentes en un objetivo común de política social, establece un rasgo significativo de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno municipales. En esta misma medida, los asuntos públicos de naturaleza social se convierten en asuntos municipales en el sentido amplio del término. La corresponsabilidad tiene entre sus efectos el promover transparencia, pluralidad y diversidad a estos programas sociales, en una medida mucho mayor que si fueran administrados estrictamente por los ayuntamientos.

Los programas se benefician de la participación social, no solamente por los recursos adicionales que pueden sumarse a los aportados por los ayuntamientos. Sino además, por el efecto de la transparencia en la calidad de los programas instrumentados.

Uno de los aspectos están a debate en el vínculo entre ayuntamientos y participación social, es si la población objetivo forma parte de este segundo concepto. Es decir, si la población objetivo tiene incidencia sobre el diseño e instrumentación de los programas; de ello depende su perfil como sujeto activo o pasivo. En este escenario, de entrada puede reconocerse que algunos programas no son susceptibles de integrar a la población objetivo en este rol protagónico, como es el caso de aquellas iniciativas dirigidas hacia niños viviendo en la calle o a mujeres que han sido víctimas de la violencia. Los primeros, por su edad; las segundas, porque su situación inmediata requiere otras prioridades, que son precisamente las que procuran atender este tipo de programas, como son atención médica, asesoría legal, protección y albergue.

En otros programas, como los ofrecidos jóvenes, existe una mezcla tanto de iniciativas que tienen componentes incluyentes, como otras que asumen un rol directivo sobre las conductas juveniles. Es decir, tanto existen programas que los reconocen como población activa, como otros que le dan un trato de población pasiva, incluso moldeable. En esta segunda variante, se encuentran ejemplos de programas de perfil asistencialista, que no se proponen inercias de autodesarrollo para la población objetivo. Es un hecho que entre las

experiencias de política social municipal se encuentran este tipo de experiencias de primer nivel, superficiales en el diagnóstico e instrumentación de los programas, no obstante el efecto positivo que en lo inmediato pueden aportar a sus beneficiarios.

Vínculo intergubernamental

El conjunto de las experiencias presentadas al Premio permiten subrayar que los importantes mecanismos de vinculación entre los municipios y las políticas federales de atención a la pobreza, que han incrementado la escala en recursos y programas sociales, no forman parte de los elementos que los municipios reconozcan como innovadores, ni como *propios*. Los gobiernos municipales separan claramente esta política social coordinada -y subordinada, a las reglas definidas centralmente- de la propia, como se infiere del grupo de programas revisadas.

En otros términos, existe el pleno reconocimiento (y búsqueda) de una política social propia, derivada localmente y reconocida con este énfasis. La separación entre una y otra política social es un síntoma de consolidación institucional municipal y de ejercicio de su autonomía. Este es el aspecto positivo; no obstante, al mismo tiempo existe el riesgo de concebir de manera muy parcial y fragmentada, tanto a la política o programa, como a la problemática social que busca atenderse. Frente a esta abierta disyuntiva, se reduce a un mínimo la posibilidad de una política social municipal coordinada, articulando recursos intergubernamentales e inserta en una estrategia regional o estatal de mayor dimensión.

¿Un paradigma alternativo?

Después de revisar los elementos anteriores que sobresalen de las experiencias de política social recopiladas por el Premio de Gobierno y Gestión Local, en su conjunto reiteran un esfuerzo significativo por parte de los gobiernos municipales para incidir en los rezagos o desequilibrios sociales. Por la vía de la práctica, cumplen una función pública que no está entre sus atribuciones explícitas, pero que es necesaria dadas las peculiaridades de su entorno inmediato. Responden así a una necesidad social que no encuentra opciones por parte de los gobiernos estatal o federal.

La política social municipal es entonces una construcción *de facto*, sujeta a las inercias características del gobierno municipal en México: fragmentada, con recursos limitados, con reducidas expectativas de continuidad en el largo plazo. No obstante, a los anteriores se suman otros rasgos positivos, como es la construcción de una población objetivo utilizando criterios propios; la instrumentación de los programas mediante instancias o dependencias locales, con una vertiente innovadora; la articulación con organizaciones sociales que coinciden en los mismos objetivos; la utilización predominante de recursos propios y locales. En suma, los rasgos esenciales de una política localmente construida e instrumentada para un entorno social puntual.

A pesar de esta fragmentación y la inercia a la segmentación en el entorno intergubernamental, de suyo inevitables, los elementos propios de la política municipal constituyen una alternativa frente a las formas tradicionales de concebir instrumentar la política social en México, es decir, configuran un modelo frente a las formas centralizadas, de poblaciones definidas de manera homogénea y con programas que además pierden especificidad y en gran medida eficacia.

Por este motivo, aún dentro de su relativa precariedad, el conjunto de experiencias abren la posibilidad de argumentar la existencia de un paradigma de política social municipal, que surge desde actores, concepciones, instancias orgánicas, recursos, diagnósticos y, finalmente, programas y poblaciones objetivo locales. Esta composición le permite una gran flexibilidad, comparando con la homogeneidad de las políticas nacionales, e incrementan la especificidad y eficacia de su respuesta. Por su propia naturaleza, las iniciativas municipales son mucho más flexibles, adaptables, focalizadas a problemáticas puntuales; mientras que las políticas inducidas centralmente son esquemáticas e inflexibles, como se ha criticado.

Ahora bien, la especificidad de la política local, como uno de sus rasgos y ventaja comparativa, no implica necesariamente la segmentación entre órdenes de gobierno. En sus condiciones actuales, que tienden a segmentar a la política municipal entre la “inducida” y la “propia”, el riesgo es que la “propia” persista en su estado fragmentado y limitado a sus recursos inmediatos. El riesgo mayor es que sea inviable una política social concebida e instrumentada con una perspectiva integral. Serían también reducidas sus posibilidades para configurarse como una política de largo plazo y de efectos estructurales.

La política municipal *propia*, desde esta última perspectiva, no implica desalentarla y mucho menos suprimirla. Por el contrario, el reto consiste en ir reduciendo la segmentación, mediante la coordinación intergubernamental. Y al interior de los ayuntamientos, se requiere la promoción de estrategias de desarrollo institucional que permitan asumirla con mayor integralidad.

Al paradigma municipal de política social, delineado a partir de la recuperación de experiencias concretas, le hace falta todavía una construcción conceptual que lo defina con mayor precisión. En este momento, todavía se trata de un paradigma en estado empírico, sistematizado a partir de los elementos básicos que lo integran, pero no todavía desarrollado en su concepto. No obstante, se dispone de suficientes indicadores para identificar su pertinencia y estructura, distinguible de iniciativas de otros órdenes gubernamentales, con fuertes rasgos de innovación y de flexibilidad, no obstante la escala relativamente limitada de sus programas.

Por otra parte, debe destacarse que la política social municipal, propia, construida *de facto*, tiene por esencia ser una respuesta local a problemáticas locales. No obstante, el reconocimiento de la política social como atribución municipal en las constituciones estatales y legislación estatal –a pesar de su evidente relación- no se ha establecido ni debatido suficientemente.⁴ La excepción de la regla es una reciente reforma constitucional en Baja California que estableció a la política social como atribución municipal exclusiva.⁵ El reconocimiento jurídico del vínculo entre los municipios y la política social puede ser el detonante para lograr su consolidación como un paradigma alternativo en esta materia pública.

⁴ Un balance sobre el debate público y sus variantes, relativo a los ayuntamientos y la política social, se encuentra en David Arellano Gault, *El municipio y las políticas sociales*, México, D.F, CIDE, 2000, 28 p. (Col. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México).

⁵ Artículo 82, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*.

Bibliografía

- Arellano Gault, David, *El municipio y las políticas sociales*, México, D.F, CIDE, 2000, 28 p.
(Col. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México)
- Canto, Manuel y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del estado y políticas sociales*, México, UAM-X, 1994, 170 p.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, México, COLEF/Fundación Ebert, 1995, 316 p.
- Ordóñez Barba, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, Madrid, FCPS, Universidad Complutense de Madrid, 2002 (Tesis de Doctorado)
- Prácticas municipales exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local 2001*, México, CIDE/Fundación Ford, 2001, p. 541
- Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, 462 pp.
- Warman, Arturo (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994, 579 p.