



IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES ORIENTADOS A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.

*Laura Mota Díaz
Docente-Investigadora
Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Universidad Autónoma del Estado de México
Miembro del Cuerpo Académico en
Desarrollo Humano y Políticas Públicas.
lmd@politicas.uaemex.mx*

Resumen

La presente comunicación es una parte inicial del proyecto de investigación: La gestión municipal como base del desarrollo económico y social. Experiencias en dos municipios mexiquenses, que se desarrolla en la Universidad Autónoma del Estado de México. El propósito es destacar la importancia de los municipios en el contexto actual y el papel que éstos pueden desempeñar en la promoción del desarrollo de sus territorios y población, a partir del entendido que la gestión municipal es una acción coordinada entre actores gubernamentales (ayuntamiento) y organizaciones comunitarias.

Una primera exploración, en torno a estas cuestiones, nos permite verificar que en el caso de México, las políticas de desarrollo económico y social tradicionalmente han sido centralizadas desde su diseño en el gobierno federal, dejando un escaso margen de acción para los gobiernos estatales y en el sometimiento, casi total, a los municipios a pesar de las reformas implementadas desde la década de 1980. Esta situación sin lugar a duda, ha impedido avanzar en el desarrollo y se agrava frente a nuevas formas de empobrecimiento y desigualdad.

Por lo anterior, las alternativas de desarrollo que actualmente se están planteando en diversos foros y organizaciones de la sociedad civil, están revalorizado el papel de los municipios y de la sociedad para llevar a cabo acciones orientadas al desarrollo económico y social, a partir de numerosas experiencias que están ocurriendo en todos los países de América Latina, con lo que el municipio se constituye en una pieza clave siempre que la gestión se de cómo una acción coordinada.

Abstract

The present paper is an initial part of the researching project named: The municipal management as the base of economical and social development, which is carried out at the Autonomous University of the State of Mexico. It shows the experiences from two "Mexiquenses" municipalities and its purpose is to highlight the importance of these municipalities in the current context and their roles in the promotion of its territories and population development, departing from the idea that municipal management is a coordinated action by government actors (city council) and community organizations.

A first exploration around these questions allows to verify if in the case of Mexico the economical and social development politics have traditionally been centralized in the federal government departing from its design, allowing a scarce action margin to the state governments and focussing in the almost total subjection to the municipalities, in spite of the reforms implemented since the 1980 decade. With no doubt, this situation has prevented from advancing to development and it increases, generating new forms of impoverishment and inequality.

According to this, the development alternatives currently raised on diverse forums and civil society organizations are revaluing the roles of municipalities and society to carry out actions addressed to the economical and social development, departing from numerous experiences happening in all American Latin countries, what the municipality is constituted with in a key piece, any time the management becomes in a coordinated action.

Introducción

Actualmente, la mayoría de los países de la región latinoamericana pasa por situaciones graves de desigualdad y pobreza, lo que cada vez más constituye un obstáculo para conseguir el desarrollo. Si echamos una mirada a los resultados arrojados en la evaluación de los primeros cinco años de la agenda de los Objetivos del Milenio, es decir, el periodo que abarca de 2000 a 2005, podemos darnos cuenta que si bien hay referencia sobre avances significativos en algunos países en materia de reducción de la pobreza, éstos no son aún suficientes para generar progreso y bienestar humano pues continúan las desigualdades en el acceso a la educación, a la salud y a la tecnología, lo que imposibilita lograr en el plazo establecido dichos objetivos (Machinea et al, 2005).

En el mismo sentido, el Panorama Social de América Latina 2005 da a conocer que en varios países de la región se observa para el período 2003-2005 una disminución importante de los niveles de pobreza e indigencia, lo que se atribuye a la recuperación económica expresada en el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) y del PIB per cápita; sin embargo, es evidente que esta mejora no ha tenido impacto en el desarrollo humano de los países ya que la inequidad y exclusión social siguen presentes como expresiones generadoras de pobreza no solo material sino también simbólica¹.

La realidad es que a pesar de los avances referidos en ambos documentos América Latina se coloca actualmente como la región más desigual del mundo. Frente a ello, se torna indispensable revisar el contenido de las acciones implementadas en materia de política social para determinar las fallas en su diseño y operación; al mismo tiempo, es necesario que esta revisión se haga a la luz de los planteamientos sobre desarrollo local, descentralización y participación social que desde la década de 1980 quedaron inscritos en las agendas gubernamentales como parte de las estrategias de reforma del Estado, pero que a la fecha continúan pendientes en la práctica gubernamental.

El propósito de este documento se orienta a hacer una revisión del carácter que ha tenido la política social mexicana dentro de un Estado, todavía centralista, pero que en el discurso y en los programas oficiales ha manejado la idea de una descentralización,

¹ La CEPAL (2000) se refiere a lo simbólico como lo inmaterial. Así, alude a la pobreza simbólica como aquella que puede medirse en escasos años de escolaridad, desconocimiento respecto al uso de los nuevos medios de comunicación y falta total de acceso al poder, a las decisiones públicas, a las redes de promoción social y profesional.

principalmente de carácter fiscal, que no ha otorgado autonomía a los gobiernos de las entidades federativas y municipios. Luego de esta revisión, en un segundo apartado, se alude a los temas que tienen que ver con la gobernabilidad y la gobernanza democrática, para ubicar dentro de ese debate el tema de la gestión municipal, destacando su importancia en la reducción de la pobreza y por consiguiente su papel como actor del desarrollo desde la base comunitaria.

La política social en México. Del centralismo a... ¿la descentralización?

La política social en México se ha caracterizado por su centralización, tanto en la toma de decisiones como en la distribución de los recursos. Históricamente, durante todo el período posrevolucionario (1920-1970) las principales acciones del gobierno mexicano se enfocaron fundamentalmente a fomentar el desarrollo económico, aún cuando de manera alterna fueron implementadas diferentes políticas de corte social dirigidas a grupos en situación de pobreza, pero cuyos programas lejos de dar solución se convirtieron en un paliativo que sometió a los pobres frente al poder del Estado generando así un ambiente propicio para el clientelismo político.

En la línea de políticas sociales posrevolucionarias destacan acciones tales como el reparto agrario, el aumento constante del gasto social, el incremento sostenido de la producción y el empleo y la creación de diversas instituciones que brindaron servicio principalmente a los grupos organizados de la sociedad; como ejemplo de esas instituciones se puede mencionar al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Infonavit (Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda), el ISSSTE (Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado), entre otras. La puesta en marcha de tales instituciones se dio a través de formas de negociación y financiamiento corporativas entre las burocracias sindicales, las corporaciones empresariales y el Estado mexicano, lo que desvió los objetivos sociales para dar mayor atención a intereses particulares.

En esta época, la política social se entendió como una fuente de privilegios, debido a que sólo se benefició a los sectores organizados de la sociedad, de ahí, que la mayor parte del gasto social haya sido destinado a los servicios de educación y salud, así como para atender las peticiones de los diversos sectores organizados. En este contexto, de acuerdo con lo planteado por María del Carmen Pardo (2000) a la política social no se le asignó un papel dinamizador de acciones que favorecieran los equilibrios sociales, sino uno compensatorio y negociador. Tal situación, ayudó, por una parte, al partido en el poder en el sostenimiento de la gobernabilidad política y por otra, generó innumerables beneficios para los grupos organizados y para las grandes concentraciones poblacionales. Sin embargo, no se favoreció la implementación de modelos alternativos que hubieran permitido la puesta en marcha de políticas sociales más integrales y de largo alcance que no excluyeran a otros sectores de la sociedad; como consecuencia de ello, se fueron incrementando los índices de desigualdad social en la mayoría de las regiones del país.

En la década de 1970, se continuaron las acciones gubernamentales en torno a la política social para incrementar el acceso a los servicios de salud y a los beneficios

sociales (atención de maternidad, pensiones para incapacitados y para la población de edad avanzada), también se desarrolló infraestructura de servicios básicos como redes de agua potable, alcantarillado, electricidad y caminos rurales.

Concretamente, los programas de política social que se implementaron en los años correspondientes a 1970 y cuyo diseño se hizo desde el gobierno central fueron: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), los cuales —desde el discurso oficial— se orientaban a disminuir los índices de pobreza y marginación en todo el país, principalmente en las áreas rurales. Sin embargo, se trató más de políticas coyunturales que fueron utilizadas con propósitos claramente distintos a los ya citados y que en realidad sirvieron para fines netamente políticos, como también para ampliar los márgenes de gobernabilidad del grupo en el poder (Pardo, 2000).

A finales de esa década, se inició un programa especial para la asistencia de las zonas marginadas. En este período se puede observar que el gasto público en infraestructura aumentó con respecto al PIB, no obstante, los recursos asignados a las zonas rurales disminuyeron con respecto a las urbanas (Villarreal, 1993).

Lo anterior, se observa con mayor detalle en el caso de la educación. En este rubro, se dieron grandes esfuerzos por expandir la escuela primaria a todo el país; sin embargo, el cambio de énfasis a nivel central favoreció la expansión de la educación secundaria y de las escuelas técnicas, beneficiando claramente con este tipo de acciones a las zonas urbanas (Villarreal, 1993). Con base en ello, se puede afirmar que las distintas políticas aplicadas si bien generaron beneficios, éstos no fueron equitativos para todas las regiones del país, lo cual, sin duda ha sido uno de los factores que favoreció el incremento de la desigualdad social en México, tanto entre regiones como al interior de las mismas.

Con base en lo anterior, se corrobora que las políticas sociales del periodo posrevolucionario, que tuvieron lugar en el contexto del “Estado de Bienestar” dominante y centralista, se orientaron a beneficiar a los grupos económicamente dominantes y populares de las ciudades, con el objeto de tener ciertos márgenes de gobernabilidad, en detrimento de las zonas rurales y apartadas, lo cual generó que éstas últimas se fueran rezagando gradualmente. Además se denota claramente, que en materia de política social las entidades federativas y los municipios tenían que seguir la misma línea de atención planteada desde la federación, pues el centralismo limitaba a los gobiernos subnacionales, otorgándoles un papel de simples ejecutores de las decisiones tomadas en el gobierno federal.

La crisis de legitimidad del Estado benefactor ocurrida en los últimos años de la década de 1970, fue el detonante para que se produjeran los cambios que la sociedad exigía en torno a una mayor efectividad del Estado frente a las múltiples demandas de sectores empobrecidos y excluidos de las políticas sociales. Aunado a eso, la presión del exterior para ampliar el capitalismo en todas las regiones del mundo, fue otro de los factores que condujo al cambio poniendo fin al Estado benefactor. Se sumaron a lo ya dicho, situaciones coyunturales como el fin de la guerra fría para dar paso a una ola de reformas del Estado que se caracterizaron por: el resurgimiento de la democracia, la

ampliación de la sociedad civil, la disminución del rol del Estado, todo ello dentro de la conformación de un nuevo modelo económico de corte neoliberal.

Llegamos así a la década de 1980 en la que casi todos los países de América Latina, con sus respectivas particularidades, iniciaron la implementación de las primeras reformas conocidas como de ajuste estructural cuyo objetivo era lograr la estabilidad económica a través de la disminución de la deuda pública, la reducción de la inflación, la aceleración de la economía, el aumento del Producto Interno Bruto, entre otras cosas, con lo que se pusieron en marcha estrategias de liberalización económica y comercial, privatización, desregulación económica, apertura a la inversión extranjera, todo ello, conforme a los requerimientos de un nuevo orden mundial.

Al mismo tiempo, se proponía la transformación del Estado para hacerlo no solo eficiente sino también eficaz, frente a viejas y nuevas demandas sociales; ello implicaba disminuir su hegemonía y dejar atrás el centralismo. En ese contexto, se acudió a la descentralización como la vía que en primera instancia permitiría encontrar nuevas alternativas de respuesta frente a los reclamos y peticiones de la sociedad, que exigía soluciones a los problemas de desarrollo urbano acelerado y a las crecientes muestras de desigualdad regional en todo el país (Pardo, 2000).

De este modo, se puede decir que desde sus comienzos, la descentralización en América Latina se vislumbró como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales destacan: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo desde abajo, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir del aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública.

En México, el programa de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) propuso a la descentralización como uno de los siete elementos centrales de su política general de gobierno. Las manifestaciones más destacadas de ese periodo fueron la reforma municipal y el inicio del proceso de descentralización en materia de salud. De este modo, el tema de la descentralización se concretó en 1983 con la reforma al artículo 115 constitucional que otorgó a los municipios la posibilidad de administrar recursos derivados de impuestos así como prestar diferentes servicios públicos y planear el ordenamiento urbano de sus territorios.

Mientras tanto, en las entidades federativas, la descentralización se dio principalmente con la transferencia de recursos que el gobierno federal realizó hacia los gobiernos estatales. En este periodo el ramo 26 fue el principal instrumento de la política regional. Éste se implementó como un programa federal de inversión operado por los gobiernos estatales a través de los Convenios Únicos de Coordinación, los cuales, se establecían entre las diferentes entidades federativas y el gobierno federal con la finalidad de determinar prioridades de inversión y desarrollo regional.

Si bien es cierto que algunos países latinoamericanos avanzaron en la descentralización, esto no fue suficiente para alcanzar el desarrollo ni para lograr la gobernabilidad, ya que el problema seguía siendo la desigualdad y el empobrecimiento de numerosos sectores de la población.

La revisión del Consenso de Washington realizada en el último año de la década de 1980, llevó a replantear las estrategias de reforma al concluir que, en términos de inequidad y dualización social, los costos habían sido mayores que los beneficios, fue

entonces cuando se plantearon las reformas de segunda generación orientadas por un lado a profundizar las estrategias económicas implementadas en la primera reforma y por otro, a poner énfasis en la cuestión social, con el fin de atender las necesidades urgentes de la población en pobreza y pobreza extrema.

De tal modo, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la estrategia de política social mexicana tuvo varias facetas. En primer lugar, se pugnó por sostener y elevar la calidad de los servicios de educación y salud de manera que se ampliara su cobertura hacia los sectores más desfavorecidos; en segundo lugar, se incrementó el gasto social en estos rubros con el objeto de ampliar su infraestructura. Por último, se intentó brindar ayuda a las personas que se encontraban en pobreza extrema (Villarreal, 1993). Cabe decir que fue en este sexenio cuando la política social se concentró en programas específicos de atención a la pobreza. Para tal fin, se instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual tenía como principal objetivo erradicar la pobreza extrema a través de distintas acciones en rubros tales como alimentación, educación, salud y vivienda, con un impulso que nació desde el Estado y apelando sobre todo al espíritu solidario de la sociedad.

En el discurso oficial, con el Pronasol se trató de combatir la pobreza desde el Estado pero con la participación de la sociedad. No obstante, en la realidad este proyecto social tuvo un fuerte contenido centralista y paternalista al reforzar la imagen presidencial. De ahí, que autores como Rodríguez (1999) y Pardo (2000), sostengan que en el discurso político a través de este programa se intentó descentralizar a la política social, promoviendo la participación de los propios beneficiarios en la definición de sus prioridades. Sin embargo, se observó una reducida participación de la sociedad organizada, además de que difícilmente se tomaron en consideración algunas iniciativas generadas desde los gobiernos estatales y municipales y más aún desde las propias comunidades.

Durante la administración de Carlos Salinas se produjo un cambio en las prioridades del ramo 26. En el año de 1989 se mantuvo como un presupuesto para el desarrollo regional, pero en el Programa Nacional de Solidaridad se identificó, en sus inicios, con el Programa Regional de Empleo (PRE) incluido dentro de esta partida presupuestal. En el siguiente año, el objetivo del ramo fue aliviar los márgenes de pobreza. La existencia de sectores marginados era lo que justificaba su inversión y el incentivar la participación social en el nivel comunitario (Rivera y Rodríguez, 1999).

Al iniciarse el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se liquidó al PRONASOL y se delinearon nuevas líneas de acción que entre otros objetivos, tenían el de acelerar el proceso de descentralización, principalmente en lo fiscal, de ahí que el lema de este gobierno fuera el de “Hacia un nuevo federalismo”. Al mismo tiempo se pretendieron llevar a cabo otros dos objetivos, los cuales consistieron en “transparentar y hacer más equitativa y eficiente la distribución de los recursos y fortalecer la acción de los consejos de desarrollo municipal como espacio de participación social, donde pudieran rearticularse las acciones sectoriales” (Martínez y Assad y Ziccardi, 2000: 718). Para ello, se creó el programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Con este programa se buscaba corresponsabilizar a la población beneficiaria e involucrar a los tres ámbitos de gobierno en todas sus acciones.

Conforme a lo anterior, se anunció una serie de reformas institucionales donde el objetivo principal era la descentralización del gasto público incluyendo a su vez, los fondos del ramo 26. A partir de 1996, la estrategia fundamental del gobierno federal a través de los fondos de este ramo se enfocó exclusivamente a atender la pobreza de estados y municipios de manera focalizada. La fórmula de distribución de los recursos se basó en el nivel de pobreza de cada Estado y éstos últimos con base en criterios similares repartían los recursos de los Fondos de Desarrollo Social Municipal, Fondo de prioridades Estatales, Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación a las municipalidades (Rivera y Rodríguez, 1999). A partir de 1998, la mayor parte de los recursos del ramo 26 se transfirieron al ramo 33.

La política social del Gobierno de Vicente Fox, se sustentó en los lineamientos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, en dicho documento se mencionaba que las distintas acciones desarrolladas por el gobierno federal en materia de desarrollo social serían divididas en dos grandes apartados, por un lado, en acciones de política social global en rubros tales como, educación, salud, seguridad y asistencia social, capacitación laboral y vivienda, y por otro, en acciones focalizadoras a través de la estrategia social llamada *Contigo*, la cual se integraba de aproximadamente 200 programas destinados a respaldar a los grupos menos favorecidos de la sociedad, con la finalidad de que éstos alcanzaran una vida digna y un desarrollo integral. Dichos programas, proporcionaron apoyos en áreas básicas como nutrición, salud, educación, vivienda, proyectos productivos, entre otros. La característica de estos programas es que al igual que los anteriores, su diseño se hizo en gobierno Federal y de ahí se llevó hacia los gobiernos estatales y luego a los municipales.

En ese último sexenio de gobierno, se continuó con la descentralización de recursos del ramo 33 cuya composición se estructuró en siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); este último, dividido en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

El ochenta y siete por ciento del ramo 33 está destinado al gasto social y cubre principalmente la educación (65%), con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Por otro lado, a salud y nutrición les corresponde 11%, con el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y el Fondo de Aportaciones Múltiples. La infraestructura social básica tiene solo el 10 % del ramo con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual incluye también la infraestructura básica de salud y educación. El resto del ramo 33 está asignado a la seguridad pública (con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal).

Aunque el porcentaje de recursos destinado a las municipalidades por este ramo es poco, éste según Rivera y Rodríguez (1999), le ha servido demasiado a los municipios, debido a que constituye una de sus fuentes primarias de ingresos; en virtud de ello, sostienen los autores, el gasto social hacia estos espacios de gobierno debe de ampliarse

y no condicionarse mediante ciertas fórmulas que no siempre miden las necesidades reales de cada lugar. Es decir que, en efecto los municipios han visto incrementado su presupuesto, pero tienen un gran problema y es que siguen limitados para tomar decisiones porque todo llega etiquetado desde el gobierno federal; en ese sentido, cabe preguntar ¿es útil así la “descentralización” para avanzar en los objetivos sociales? Ante todo hay que reconocer que en esas condiciones no se ha dado, en el sentido estricto, una descentralización.

Resumiendo lo planteado en este apartado, debe decirse que existe una paradoja en todas estas acciones de atención a la pobreza y es que, a pesar de que en el discurso oficial se ha intentado particularizar el grado de atención de los pobres a través de diversos programas sociales, en la práctica éstos han sido aplicados con un carácter de universalidad. Por otro lado, la implementación de todos los programas derivados de política social no ha tenido resultados a largo plazo, por el hecho de que, al no haber continuidad, se traducen solo en alivio temporal al problema de la pobreza. Asimismo, el gasto social ejercido, ha tenido un carácter inflacionario, lo que a la postre perjudica más a los pobres.

Frente a todos estos esfuerzos gubernamentales, el problema de la desigualdad y pobreza persiste en todos los países de América Latina mientras la incesante búsqueda de cómo salir de ellos continúa en distintos ámbitos, institucionales, académicos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Es por eso que a comienzos del siglo XXI, el retorno de lo local asociado de nuevo a procesos de descentralización y participación social, regresa a las mesas de debate en distintos foros donde destacan los realizados por la sociedad civil. Nuevamente el espacio local, principalmente el municipal, cobra importancia pero con una perspectiva distinta que se observa más crítica respecto a los procesos anteriores que estaban siendo liderados por organismos internacionales con un tinte mucho más político.

En esta nueva discusión los municipios están recuperando escena por ello, cabe destacar su importancia en los procesos de desarrollo y particularmente en torno al papel que deben tener en los programas de superación de la pobreza.

La necesaria reorientación de los programas sociales de atención a la pobreza: importancia de la gestión municipal.

Los procesos de reforma ocurridos en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, resultaron insuficientes para generar, como se esperaba, un desarrollo democrático y equitativo. No se puede negar que en estos esfuerzos ha habido algunos avances, pero debe reconocerse que también han ido surgiendo nuevos problemas que rebasan la expectativas de las estrategias diseñadas en el ámbito gubernamental.

Precisamente, esa insuficiencia es la que ha determinado los cambios en la concepción del desarrollo y en la orientación de las estrategias, es por ello que la segunda mitad de la década de 1990 marcó el cambio de la visión economicista del desarrollo que había predominado durante varias décadas, al comprender que la concentración de esfuerzos y recursos en una sola dimensión de la vida humana, no podía por sí sola detonar el desarrollo. A partir de entonces, se concibió al desarrollo como un proceso humano, que

como tal debía enfocarse a todas las dimensiones: económica, política, social, cultural y ecológica.

En esa medida, se postulaba que el desarrollo debía ser un proceso centrado en las personas y por consiguiente, las estrategias debían orientarse al desarrollo de capacidades, al fortalecimiento de organizaciones sociales, al reconocimiento de las diversidades, a la protección del medio ambiente, entre otras cosas.

En ese contexto, se recuperó en los foros y el debate el tema sobre la democracia, asociado a cuestiones de equidad y justicia social. También tomó parte en la mesa de discusión el tema de la gobernabilidad y el “Buen Gobierno”, derivados de la preocupación y el reconocimiento en torno a la incapacidad mostrada por el Estado para dar respuesta a múltiples demandas sociales.

La gobernabilidad, de acuerdo con Morelba Brito (2003: 22) “...es un indicador de la aceptación, por parte de la sociedad, de los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes como vinculantes; es su disposición a actuar dentro de un marco institucional que considera adecuado... [En tanto], el “Buen Gobierno” o *Governance* remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público y privado [...] y tiene como eje la aceptación, por parte de las autoridades políticas, el fenómeno de la extensión de la esfera de lo público, más allá de su ámbito formal de influencia, a raíz de la crisis resolutoria del Estado de Bienestar y de la emergencia de nuevos actores, identidades colectivas, problemas e intereses sociales”.

En ese contexto, la democracia se torna en un requisito indispensable para el desarrollo Humano, pues se vislumbra como una práctica útil para estimular los cambios económicos y sociales necesarios que permitan a América Latina insertarse con éxito en el mundo globalizado.

Amartya Sen (1999, citado en Morelba, 2003:24) reivindica a la democracia como sistema político, por ser aquel que: a) potencia la audiencia donde la gente obtiene al expresar sus demandas de atención política, incluyendo las necesidades económicas; b) abre la oportunidad de aprender los unos de los otros; c) ayuda a la sociedad a conformar sus valores y a seleccionar adecuadamente sus prioridades. Desde esta perspectiva, la democracia permite que el desarrollo se genere desde las propias personas, desde la sociedad civil, a partir de sus propios intereses sin que exista el sometimiento hacia el Estado.

El desarrollo visto de ese modo, hace resurgir a los espacios locales como ideales para que se den los procesos participativos, pues es donde la gente conoce su entorno y sus necesidades, así como también es el lugar en el que toman forma las organizaciones a partir efectivamente de una identidad y sentido de pertenencia, lo que puede dar más seguridad al hecho de que la participación se de ante todo con objetivos comunes. Así, el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y actuar desde lo local. En este contexto, es de suma importancia insertar las experiencias de carácter social y de base local en lo global, debido a que éstas constituyen alternativas viables para acceder al desarrollo.

El problema de la centralización, en el caso de México, ha sido que el diseño de las políticas, sobre todo las sociales, se ha hecho con el desconocimiento de las particularidades y potencialidades de desarrollo que tiene cada región y en ese sentido llegan como imposiciones y sus resultados no trascienden porque en la práctica los programas no operan como debería ser de acuerdo a su diseño. A eso se suma el problema de la corrupción, que es una práctica que tiene lugar en los tres niveles de gobierno, pero mucho más en el nivel federal por la cantidad de recursos que ahí se manejan.

De lo que se trata hoy como dice Morelba Brito (2003), es de la construcción de un orden y de una renovada institucionalidad que permita actuar eficientemente y de manera simultánea ante cuestiones como el crecimiento económico, la competitividad y la generación de riqueza; el desarrollo humano y la eficiencia social; la equidad, la cohesión e integración social y la calidad de las democracias.

Las estrategias para hacer posible la democracia, revitalizan en tema de la descentralización y de la participación social en una perspectiva que supere sus deficiencias (mostradas en los años de 1980 y 1990) y que se oriente de modo efectivo a fortalecer a los gobiernos locales y a la sociedad civil otorgándoles la posibilidad de tomar parte directa en las decisiones que conciernen a su espacio territorial para que de ese modo se puedan diseñar políticas y programas de gobierno efectivos.

En tal sentido, se argumenta que es necesaria y urgente la reforma institucional con el objeto de que el desarrollo, así como las alternativas de mejoramiento de condiciones de vida, se generen desde el ámbito de los gobiernos locales (particularmente desde los municipios y sus comunidades); esa es una vía posible que está demostrándose a partir de numerosas experiencias que se están gestando en diversos municipios de toda América Latina en torno a: prestación y calidad de servicios públicos, turismo sustentable, participación social, economía solidaria, etc., todo ello con la participación importante de la sociedad, por lo que resulta valioso rescatar toda esa evidencia que nos muestra el enorme potencial que existe en esos espacios locales.

Ante este escenario, el desarrollo local se visualiza como un mecanismo de mejoramiento de la autonomía económica-social local en apoyo de su autonomía política. Razón por la cual, se considera, al municipio en una posición privilegiada para crear y estimular el desarrollo económico social, por lo que se hace de vital importancia la integración y participación de las comunidades dentro de las deliberaciones y acciones a tomar. En esta dirección, ante los cambios que atraviesa el mundo, el municipio debe organizarse y planificar sus acciones, ya que esto garantizará que la comunidad asegure la inclusión de sus planes, pueda alcanzar sus metas y conozca los recursos disponibles en este nivel de gobierno para la implementación de distintas acciones a seguir (Gillezeau, 2003).

Es necesario entonces reformular la legislación, de modo que se les otorguen, mediante la ley, atribuciones a los municipios para que puedan actuar como órganos reales de gobierno y de ese modo puedan acceder a mayores recursos para ejercerlos en programas formulados a partir de iniciativas de la comunidad. De ese modo se estaría garantizando mayor efectividad de la gestión y un impacto positivo en la sociedad.

En otras palabras, se debe revitalizar el papel del municipio, pasando de un rol pasivo, como prestador de servicios a un rol activo, como gestor de entornos innovadores, convirtiéndose además, en el nuevo centro de poder y decisión que necesariamente afecte las condiciones de vida de la sociedad desde su núcleo. Si se potencia el desarrollo local desde el espacio municipal, los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad en el empleo, el aumento de la recaudación municipal, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida (Gallicchio, 2004).

A decir de Enrique Cabrero (2004), la mejor vía para llevar a cabo una descentralización eficiente, que tome en cuenta aspectos de gestión local y por lo tanto, atienda las necesidades más urgentes de las diversas regiones del país, debe tomar en consideración, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales, así como invertir en el desarrollo de capital humano. Dicho autor propone que para llegar a este punto tanto entidades federativas como municipios, deben cumplir con lo siguiente: un intercambio de información (en donde se generen aprendizajes cruzados entre instancias de un mismo nivel), el incremento en la intensidad democrática en la acción pública local (lo cual se puede traducir a través de mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad), la existencia de un marco regulatorio en las instituciones presupuestales que aliente una disciplina fiscal y por ende se gasten los recursos en cuestiones prioritarias; por último, posibilitar la existencia de estructuras organizativas emergentes que atiendan las nuevas responsabilidades de la política social. Todo ello, se debe necesariamente complementar con una profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno.

Pero en condiciones, donde prevalece corrupción, clientelismo y otros males que distorsionan la práctica gubernamental ¿cómo hacer posible este cambio? Si bien es algo sumamente complicado, por los intereses (no solo nacionales, sino también del exterior) que guían la acción gubernamental en un país como México, no es algo imposible. El cambio está precisamente en las personas, en la sociedad civil y en el espacio municipal que como se ha mencionado en muchas ocasiones, es el lugar de donde los ciudadanos encuentran contacto directo con el gobierno. De ese modo, la gestión municipal debe entenderse como una acción coordinada entre el gobierno municipal y la sociedad; pero más aún debe destacarse su importancia en la generación de procesos de auto-desarrollo o desarrollo local, cuya trascendencia comienza a extenderse en América Latina.

Fuentes consultadas

Brito, Morelba: “Las reformas de ‘segunda generación’ en América Latina: La reivindicación de la política” en *Ciencias de Gobierno* (Venezuela: Instituto Zuliano de estudios políticos, económicos y sociales) Año 7, No. 13, enero-junio 2003, pp.21-24.

Cabrero Mendoza, Enrique: “Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales en México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?” *Revista Gestión y Política Pública* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE), Vol. XIII, Núm. 3, 2004.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina*, Santiago de Chile: 2005.

Gallicchio, Enrique: *El desarrollo local en América Latina. Estrategia basada en la construcción de capital social. Programa de Desarrollo Local*, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2004.

Gillezeau, Patricia: “Ética, gestión municipal y desarrollo sustentable”, *Memoria del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, Universidad del Zulia 28-31 Oct. 2003.

Kliksberg, Bernardo: *Hacia una economía con rostro humano*, Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2002.

Machinea, José Luis, Alicia Bárcena y Arturo León: (Coords.) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

Martínez Assad Carlos y Alicia Ziccardi: “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Cordera Rolando y Ziccardi Alicia (Coords.), *Las políticas sociales de México al fin del Milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México: Porrúa-UNAM, 2000, pp.717 – 718.

Morán, María Luz: “La distribución del poder en las sociedades contemporáneas” en Morán, María Luz y Jorge Benedicto (eds.), *Sociedad y Política*. España: Temas de Sociología Política, Alianza Universidad Textos, 1996.

Pardo, María del Carmen: “El diseño administrativo de los programas de emergencia” en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales en México al fin del Milenio, Descentralización, Diseño y Gestión*, México: Porrúa-UNAM, 2000.

Ramírez De la O., Irma: “Turismo alternativo en los bosques de Atlautla, Estado de México”, en *Revista Re Ximahi*, No. 3, México: Universidad Autónoma Indígena de México, 2005.

Rivera Sánchez, Liliana y Katya Rodríguez Gómez: *El ramo 26. Entre el desarrollo regional y la superación de la pobreza*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1999.

Rodríguez, Victoria: *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo Federalismo*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1999.

Scott, John: “Descentralización, focalización y pobreza en México” en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales en México al fin del Milenio, Descentralización, Diseño y Gestión*, México: Porrúa- UNAM, 2000.

Scott, John: “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México” (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE), *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 3, 2004.

Villarreal, Rene: *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1993.