LOS GOBIERNOS LOCALES COMO ACTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL –MÉXICO: ENTRE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL

Autor

Enrique Cabrero Mendoza
Professor e pesquisador do “Centro de Investigación y Docencia Económicas”, CIDE, México

Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaron durante décadas pasadas por una fuerte centralización en la hechura de la política social. La educación, lo mismo que la salud, el desarrollo regional, y la lucha contra la pobreza -entre otras políticas- eran diseñadas, ejecutadas y evaluadas desde el gobierno central. Se consideraba además que el bienestar social era una función casi exclusiva del Estado, solo desde este actor se podía garantizar una distribución equitativa, una calidad homogénea, y un conjunto de servicios uniformes para el conjunto de la población. Los grupos sociales desde esta perspectiva, fueron visualizados como meros receptores de los servicios estatales. La promesa del modelo fue la igualdad, la equidad, y un creciente bienestar de la población.

Sin embargo el modelo no fue todo lo eficaz que se hubiera esperado. Cierto, es indudable que este enfoque permitió en algunos países la construcción de un "mínimo básico" de bienestar social, pero sobre todo en las últimas décadas este modelo entró en una fase de rendimientos decrecientes. La "visión social" del Estado latinoamericano, cayó con frecuencia en una práctica populista. La hechura de la política social fue errática y cada vez más costosa, sin que ello se tradujera en un bienestar creciente de la población, más bien se traducía en una burocracia central cada vez más costosa e ineficaz. Con el tiempo fue evidente que los subsidios al final no llegaban a quien más lo necesitaba, la igualdad no solo no se lograba, sino que se agudizaban los desequilibrios. Además, los servicios cada vez satisfacían menos las necesidades de una población que se hacía más diversa, que se transformaba en sociedad civil y necesitaba y deseaba participar directamente en las acciones para mejorar su bienestar social.

Así, en las últimas décadas hemos sido testigos de un cambio muy significativo en la concepción y hechura de la política social latinoamericana. Por una parte el Estado Central en plena reconversión económica y fiscal, descentraliza –por las buenas o por las malas razones- la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera, con diversos enfoques y objetivos, y

con especificidades propias. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, entre otras. Se trata de un "big bang" en la política social que indudablemente oxigena el ambiente, da espacios para la creatividad y la innovación, y hace evolucionar los viejos paradigmas en la visión del bienestar social, aunque este proceso no está exento de riesgos, conflictos, y posibles deterioros en el resultado final de la acción social.

En este documento nos proponemos llevar a cabo la siguiente tarea. En un primer momento se analiza el nuevo papel que los gobiernos locales vienen jugando en materia de política social. En este apartado se hace una revisión de algunos estudios sobre la evolución reciente de los gobiernos locales en este tipo de políticas, tanto en algunos países europeos, como en Estados Unidos, y en algunos países latinoamericanos. Con esto se busca entender las características que desde la propia evolución de la política social llevan a posicionar a los gobiernos locales como actores estratégicos en el bienestar social, y también entender cómo desde la propia evolución de los gobiernos locales éstos se involucran crecientemente en la agenda social. De particular interés es entender el caso latinoamericano que nunca llegó a implantar un Estado de bienestar, y que atraviesa por procesos agudos de modernización económica y de transición democrática. Este escenario indudablemente ha hecho más urgente y compleja la intervención del gobierno local en el bienestar social.

En un segundo momento llevaremos a cabo una revisión de algunas experiencias de intensa participación de los gobiernos locales en la política social. Algunas referencias de esta tendencia en Brasil y Chile servirán de introducción al caso mexicano. En este apartado se lleva a cabo el análisis de un conjunto amplio de experiencias para el caso mexicano en los últimos años. A través de dicho análisis se busca identificar el tipo de programas sociales que más comúnmente proponen y desarrollan de forma conjunta con la ciudadanía los gobiernos municipales mexicanos. Como se podrá observar en dicho análisis, los gobiernos locales en este país vienen diversificando de forma significativa

la agenda de políticas en materia social, así como las modalidades de implementación de las mismas.

En un tercer momento llevaremos a cabo una reflexión sobre los riesgos y desencuentros que este tipo de iniciativas pueden generar en el marco más amplio de la política social. Para ello se identificaron dos factores de riesgo frecuentes: (i) la *dispersión de las iniciativas* de los gobiernos locales podría debilitar al conjunto de la política social, a menos que se mantenga una capacidad desde los municipios por construir una dinámica de coordinación intergubernamental; (ii) la hechura de los programas en cogestión con la ciudadanía indudablemente fortalece la vida democrática local, sin embargo se requiere de esquemas formales de interacción que eviten la *dilución de responsabilidades y la volatilidad de las experiencias* dado que frecuentemente se generan vacíos institucionales y no se logra la continuidad e institucionalización necesarias.

Por último se proponen algunos comentarios finales sobre el papel de los gobiernos locales en la política social, tanto para el caso mexicano como para la región latinoamericana. Es claro que los países latinoamericanos se encuentran en plena transformación en la orientación y en los mecanismos de acción para el bienestar social. En general las noticias son buenas, el conjunto gubernamental se está reformando, particularmente los gobiernos locales están innovando en una forma intensa y con mucho éxito, además la ciudadanía está cada vez más participando en la acción pública para el bienestar social, y lo hace de forma responsable y con gran energía. Sin embargo si bien el balance es positivo y prometedor, no podemos dejar de lado la necesidad de darle a este movimiento, hasta cierto punto espontáneo y accidentado, un cierto orden e institucionalización. Para una nueva política social más eficaz, sostenible, y justa, no solo se requiere de innovación y entusiasmo, se requiere también de instituciones que permitan su permanencia y perfeccionamiento. El entramado intergubernamental junto con la sociedad deben construir conjuntamente las nuevas instituciones para la política

social, al menos el caso mexicano muestra que sin nuevas instituciones no habrá energía social, ni iniciativas locales que perduren.

El despertar de los gobiernos locales frente al tema del bienestar social

Los gobiernos locales han transitado en las últimas décadas de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos (agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte, y algunos otros) a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad, y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana. Dicho de otra forma se observa en los gobiernos locales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada.[1]

Así, el desafío contemporáneo de los gobiernos locales es ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local. Lo anterior implica: promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos, es decir, redes de política pública local; implica también fortalecer el capital social, movilizar a la ciudadanía; implica de igual forma crear las reglas del juego y arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y confianza a los actores; e implica sobre todo tener una capacidad estratégica para entretejer acuerdos y articular convergencias en el momento oportuno, es decir capacidad para generar una *acción pública de alta intensidad*.[2]

En este escenario hay además un creciente desvanecimiento de fronteras político-administrativas de la acción territorial y de las esferas pública y privada. Todo ello hace

[1] Una interpretación en este sentido es presentada por Duran y Thoenig (1996).
[2] La idea de acción pública de alta intensidad se discute más adelante. Al respecto véase: Cabrero (2003).

más extensa y profunda la agenda de políticas públicas locales y el nuevo papel de este tipo de gobiernos.

Esta tendencia ha sido estudiada y registrada para diferentes países. Para el caso europeo Batley y Stoker (1989) han observado un nuevo papel de los gobiernos locales desde la década de los ochenta. Específicamente para el caso francés Thoenig (1995) y Duran y Thoenig (1996), muestran evidencia de una ampliación significativa en la agenda de políticas públicas en los gobiernos locales, refiriendo cómo cambia el escenario político administrativo para este país desde el inicio de los años ochenta. El caso español ha sido estudiado en detalle por Brugué y Gomá (1998), en dicho estudio los autores identifican el paso "de la nacionalización al localismo" y describen cómo los gobiernos locales españoles evolucionan desde la década de los noventa hacia una oferta más compleja de políticas, hacia la adopción de nuevos roles estratégicos y hacia la emergencia de nuevos estilos de gobierno. También para el caso español Subirats (2002), ha observado el papel creciente de los gobiernos locales en materia de política educativa. De igual forma Blanco y Gomá (2002) presentan diversos casos sobre el nuevo papel que los gobiernos locales juegan en la construcción de redes participativas y en la promoción del bienestar social. Steiner (2000) para el caso suizo también identifica un movimiento intenso de modernización y una nueva agenda de política pública en los gobiernos locales de dicho país.

Por lo que se refiere al caso estadounidense trabajos como los de Wheeler (1993) y Borins (1998), presentan evidencias importantes del papel cada vez más protagónico de los gobiernos locales. Wheeler muestra la capacidad innovadora que gobiernos locales estadounidenses están desarrollando en las últimas décadas, destacando diversas experiencias en educación, en políticas de salud, en manejo del medio ambiente, en programas de vivienda, y en desarrollo económico y social. Este autor además identifica las necesidades percibidas como urgentes, el apoyo de la comunidad, y el liderazgo, como nuevas cualidades de los espacios locales. Por su parte Borins destaca la creciente

capacidad de coordinación intergubernamental que desarrollan los gobiernos locales, así como la incorporación de nuevas tecnologías en los diversos ámbitos de las políticas públicas, además de una creciente capacidad para construir acciones comunitarias y de participación ciudadana.

También en el caso de otras regiones del mundo y de países en desarrollo se observa este fenómeno. Se pueden mencionar por ejemplo los trabajos de Camarotti y Spink (2001), y de Ferreira y Batista (2000) por lo que se refiere a Brasil. En dichos estudios se presentan diversas experiencias en las que gobiernos locales asumen un papel cada vez más protagónico en la agenda de programas sociales de lucha contra la pobreza, así como acciones más generales en torno al bienestar social. Para el caso chileno, De la Maza (2001) muestra diversidad de casos y evidencia de un papel más activo de los gobiernos locales en la agenda de políticas públicas, en la capacidad de convocatoria a la ciudadanía en torno a la atención de problemas públicos, y en acciones de desarrollo local.

Por lo que se refiere al caso mexicano, los trabajos de Merino (1994), de Ziccardi (1995), de Cabrero (1995 y 2002), y de Guillén (1996) entre otros, muestran el surgimiento creciente en el escenario mexicano de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía, y una ampliación evidente de la agenda de políticas públicas en el espacio municipal. El caso mexicano se discutirá en mayor detalle más adelante.

En este escenario internacional de ampliación del papel de los gobiernos locales, destaca particularmente la intervención de éstos en la agenda de acciones para el bienestar social. En cierta medida el retiro de los gobiernos centrales de algunas áreas de la política social y en cierta medida las crecientes demandas de la población en los

espacios locales, han llevado a los gobiernos locales a jugar cada vez más un papel protagónico en el tema del bienestar social.

Los gobiernos locales latinoamericanos en la agenda de la política social

¿Cuál es la evidencia reciente de que los gobiernos locales latinoamericanos tienen una presencia importante en la agenda de programas sociales? Con la idea de palpar esta evidencia se llevó a cabo el análisis de un conjunto amplio de experiencias de gestión local. Para ello se integró una muestra de programas de gobiernos locales que en Brasil, Chile y México, se han presentado a certámenes que en los tres países se llevan a cabo para identificar las mejores experiencias de gestión local.[3] Así, se logró llevar a cabo un primer nivel de análisis para un conjunto de 3,351 programas.

Analizando el total de la muestra (Cuadro 1) se observa que un 42% de los programas de Brasil, un 71% de los programas de Chile, y un 37% de los programas de México, están centrados en acciones de bienestar social (educación, salud, vivienda, desarrollo social, pobreza, empleo, atención a grupos vulnerables, cultura y deportes), es decir 1,661 programas, lo cual significa un 50% del conjunto total. Lo anterior muestra que del total de la agenda de políticas públicas en los gobiernos locales estudiados, hay una tendencia muy importante a llevar a cabo acciones relacionadas al bienestar social. Si bien no se tienen datos para años anteriores como referencia es claro que destaca una presencia importante de la agenda de política social en acciones de gobiernos locales.

3 Los programas se recopilan del certamen Gestao Publica e Cidadania que lleva a cabo la Fundación Getulio Vargas en Brasil; del certamen Ciudadanía y Gestión Local que lleva a cabo la Fundación para la Superación de la Pobreza en Chile; y del certamen Gobierno y Gestión Local que lleva a cabo el CIDE en México. Todos estos programas tienen metodologías similares de evaluación de las experiencias y están auspiciados por la Fundación Ford. Se tomaron los programas recibidos en los tres países para los años 2001 y 2002.

Cuadro 1. Programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales de Brasil, Chile y México.

País	Total de programas	Programas en temas de bienestar social	Programas sociales evaluados como "exitosos"
Brasil	1673	753 (42%)	18
Chile	849	602 (71%)	23
México	829	306 (37%)	22
Totales	3,351	1,661	63

Con el fin de profundizar el análisis se seleccionó una muestra de menor tamaño integrada por aquellos programas de bienestar social evaluados como "exitosos" por los certámenes mencionados.[4] Así se integró una muestra de 63 programas los cuales fueron estudiados en mayor detalle a partir de la revisión de los expedientes que se tienen para cada uno de ellos.

A partir de esta muestra de estudios en mayor profundidad se buscó identificar el "origen detonador" de los programas, para lo cual se observaron tres situaciones claramente diferentes. Por una parte, un conjunto de programas (25%) surgen con un carácter *emergente*, esto es que se desarrollan a partir de una crisis o necesidad urgente de atención a un problema resentido por la población (desempleo, población indigente, drogadictos, niños en situación de calle, etc.), en dichos programas lo que se requiere es una solución urgente al problema percibido. Por otra parte, otro conjunto de programas (36%) se generan por un acuerdo *intergubernamental*, es decir programas que surgen de la convergencia de intereses entre niveles de gobierno o por mandato de otro nivel

[4] Cabe mencionar que los criterios de evaluación compartidos por los tres países en este tipo de certamen son: eficiencia en el uso de recursos del programa, eficacia o logros de cada programa, sustentabilidad e institucionalización, construcción de ciudadanía en su operación, y transparencia en su gestión.

gubernamental. Por último, se identifica otro conjunto de programas (39%) que surgen por la voluntad expresa de interacción o *cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía*, en estos casos si bien se identifica un problema a resolver, no es el carácter urgente lo que origina las acciones sino que el problema se constituye más bien en el referente que motiva el establecimiento de acciones conjuntas entre gobernantes, funcionarios, grupos de interés, asociaciones, y ciudadanos. Se trata generalmente de programas de mayor plazo en su visión y en sus acciones. Destaca así que en el conjunto de acciones orientadas al bienestar social que emprenden los gobiernos locales, hay una fuerte propensión a realizarlas en cogestión con la ciudadanía (Cuadro 2).

Cuadro 2. "Origen detonador" de los programas analizados de Brasil, Chile, y México

Programas emergentes Originados por un problema de urgente solución	16 (25%)
Programas en cogestión Originados por una voluntad de interacción entre gobierno y ciudadanía	24 (39%)
Programas intergubernamentales Originados por acuerdos y mandatos	23 (36%)
Total de programas	63 (100%)

Otro tipo de análisis que se realizó sobre dicha muestra buscó identificar el *nivel de intensidad de la acción pública local*. El nivel de intensidad de la acción pública local se refiere al grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica.[5] Al respecto se encontró que un primer grupo de

[5] La categoría de análisis *acción pública* no se refiere a la acción solo gubernamental sino a la acción colectiva en que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público. Una red de política pública es un

programas (45%) si bien generaban interacción entre el gobierno local y la ciudadanía, la interacción se caracterizaba por ser baja en su intensidad, es decir los beneficiarios se posicionaban más en función de "receptores" de las acciones que como sujetos constructores de la política o programa en cuestión. Los programas de corte asistencialista generalmente se encuentran en esta situación (atención a grupos vulnerables, mujeres, niños, ancianos, minusválidos, etc.). Un segundo grupo de programas (40%) mostraban una intensidad media en la acción pública que generaban, es decir que en estos casos los ciudadanos tenían una participación más activa convirtiéndose no solo en objeto del programa sino en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas, y otras modalidades (programas de obras públicas por cooperación, autoempleo, empresas familiares, etc.).

Por último un tercer grupo de programas (15%) mostraron una alta intensidad en la acción pública que generan en el espacio local, es decir que en estos programas los ciudadanos y beneficiarios tenían una participación estratégica en los fines del programa, no solo eran consultados sino que decidían en relación a la orientación y prioridades del programa,. Se trata de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización (programas con presupuesto participativo, planeación urbana de barrios, programas de educación, etc.). Cabe mencionar como resultado del análisis anterior (Cuadro 3) que si bien la agenda de programas sociales en el espacio local genera una acción pública dinámica, solo en pocos casos esta interacción o cogestión ha derivado en redes institucionalizadas de política pública local. Esto da una muestra de la fragilidad o "volatilidad" de los programas de bienestar social en el espacio local.

claro ejemplo de acción pública, y en la medida que ésta tenga mayores interfases, ramificaciones, y conexiones, será de mayor o menor intensidad. Al respecto ver: Cabrero (2003), así como Thoenig (1997) y Duran (1999).

Cuadro 3. Intensidad de la acción pública local en programas analizados de Brasil, Chile y México

Acción pública de **baja intensidad**	28 (45%)
Acción pública de **intensidad media**	25 (40%)
Acción pública de **alta intensidad**	9 (15%)
Total de programas analizados	63 (100%)

Posteriormente al análisis del grupo seleccionado de programas latinoamericanos se procedió a un análisis más específico para el caso mexicano. Llama la atención que si bien la Constitución Mexicana no otorga a los municipios responsabilidades directas en materia social, éstos han venido ampliando su agenda en los últimos años. Por una parte la descentralización de recursos para infraestructura social (Ramo 33) hacia los municipios, ha permitido una mayor atención a la agenda de bienestar social a través de obras de agua potable, pavimentación, drenaje, electricidad rural, producción rural, entre otras. Por otra parte es evidente que el factor de cercanía y proximidad entre gobiernos locales y ciudadanos ha permitido, en el marco de la transición democrática, una mayor presión de la sociedad y una mayor necesidad de gobernantes locales de atender demandas y rendir cuentas a la población a través de acciones de bienestar social.

Analizando los 306 programas de bienestar social en el nivel municipal que se estudiaron para el caso mexicano (Cuadro 4) se identifican cuatro grupos de acuerdo al tema de política de bienestar al que se orientaban. Un primer grupo de programas (37%) buscan generar bienestar a través del desarrollo local (programas de microcréditos, empresas familiares, empleo, caminos rurales, artesanía, ecoturismo, fideicomisos de pequeños productores, etc.). Es interesante observar que este conjunto de programas se presentan en las diversas regiones del país (norte, centro y sur), y en diversos tipos de municipios (metropolitanos, urbanos medios, rurales, e incluso en municipios indígenas

gobernados por el sistema de usos y costumbres[6]). Un segundo grupo de programas (31%) tienen un carácter más asistencialista hacia grupos vulnerables o en riesgo (atención a mujeres, niños, jóvenes, ancianos, programas de dietas a indigentes, programas de vivienda, etc.), cabe mencionar que este tipo de programas se encuentran sobre todo en municipios urbanos o metropolitanos y surgen con más frecuencia en el norte y en el centro del país. Un tercer grupo de programas (23%) se componen con acciones de promoción educativa tales como: becas educativas tanto para estudiantes talentosos como para estudiantes en rezago, o reconocimientos diversos a alumnos, profesores, y escuelas, y algunos programas de equipamiento escolar. Se identifica que en este tipo de programas generalmente se da una intensa interacción entre gobiernos locales, maestros y padres de familia, además son programas que tienden a surgir en espacios urbanos. Por último otro grupo de programas (9%) se orienta a acciones en el ámbito de la prevención y promoción de la salud: prevención de enfermedades y hábitos específicos, educación sanitaria, alimentación y dietas nutricionales, eliminación de focos de infección, etc.).

Cuadro 4. Tipos de programas de bienestar social en municipios de México

Orientación de los programas	**Total de programas analizados : 306**
Desarrollo social	114 (37%)
Ayuda y asistencia a grupos vulnerables	94 (31%)
Promoción y mejoras educativas	70 (23%)
Promoción y prevención de la salud	28 (9%)

Es importante mencionar que este conjunto de programas sociales generados en el nivel municipal de gobierno, muy frecuentemente son modestos en sus recursos y alcances,

[6] Del total de los 2,427 municipios del país, alrededor de 140 municipios son gobernados por el sistema de « Usos y costumbres », esto es, por sistemas tradicionales de gobierno y con frecuencia de población indígena. Este sistema de gobierno se ha respetado en el estado de Oaxaca.

difícilmente se pueden comparar con programas federales o estatales con mayores recursos, sin embargo son de alto impacto para la población debido a la proximidad de las acciones locales y a una mayor legitimidad en estas acciones al ser llevadas a cabo con un fuerte componente de participación ciudadana y cogestión.

Los riesgos derivados de la agenda de política social de municipios mexicanos

La tendencia analizada anteriormente es una buena noticia para el caso mexicano, es evidente que los gobiernos locales despiertan, generan sus propias propuestas de política pública, participan así en la promoción del bienestar social, innovan en la manera de atender este tipo de problemas, producen nuevos mecanismos de cogestión, diversifican el tipo de alianzas sociales, y promueven y articulan una acción pública más rica e intensa en los espacios locales. Sin embargo también es evidente que surgen dilemas y riesgos diversos: unos relacionados con el cómo afecta al conjunto de la política social la presencia de los gobiernos locales los cuales muchas veces promueven acciones en desconexión con los otros niveles de gobierno; otros relacionados a la ausencia de mecanismos institucionales que permitan una corresponsabilidad clara en la hechura de los programas, muchas veces éstos se basan más en el entusiasmo y la espontaneidad que en reglas claras de acción pública; finalmente otros tienen que ver con la fragilidad de este tipo de programas que tienen dificultades para sostenerse e institucionalizarse a través del tiempo.

(a) Riesgos de dispersión del conjunto de políticas sociales

Es claro que la descentralización de la política social y el ritmo de dicho proceso ha sido para el caso mexicano una variable que el centro federal ha intentado modular y controlar, sin embargo los rendimientos decrecientes de una política social centralizada cada vez eran mayores. Es por ello que la descentralización de “arriba hacia abajo” desde hace algunos años avanza tanto en la política educativa, como en la política de salud, y en la política de creación de infraestructura social (Ramo 33). El avance de este

proceso ha sido irregular, sus efectos diferenciados y su impacto asimétrico.[7] Este desfase genera situaciones diversas. Por una parte como ya se discutió, los niveles locales de gobierno despliegan una "agenda propia" de acciones en torno al bienestar social, sin embargo esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir, o incluso contraponerse con la agenda federal. Es decir, en la medida que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y tarda en generar nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Es por ello que más que un gobierno multinivel en torno a las políticas sociales lo que en ocasiones se observa es una acción desarticulada de múltiples niveles de gobierno.

Es así como coexisten políticas sociales diversas en un mismo espacio territorial. Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además por ser implementadas por funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, y por tener un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas, que entusiasman poco al ciudadano, que frecuentemente generan desconfianza, y son de fuerte rigidez.

En el otro extremo encontramos programas sociales impulsados por los municipios que tienen una visión de corto plazo o incluso en ocasiones emergente, además con frecuencia son improvisadas en su diseño técnico, por lo general son implementadas por funcionarios locales con poca experiencia en el sector público y frecuentemente con bajos niveles de profesionalización, y también el respaldo presupuestal de estos programas es frágil y puede ser efímero. Sin embargo son acciones espontáneas que generan mayor legitimidad, credibilidad y confianza en la ciudadanía, y que además se adaptan a las preferencias ciudadanas por su natural flexibilidad y proximidad.

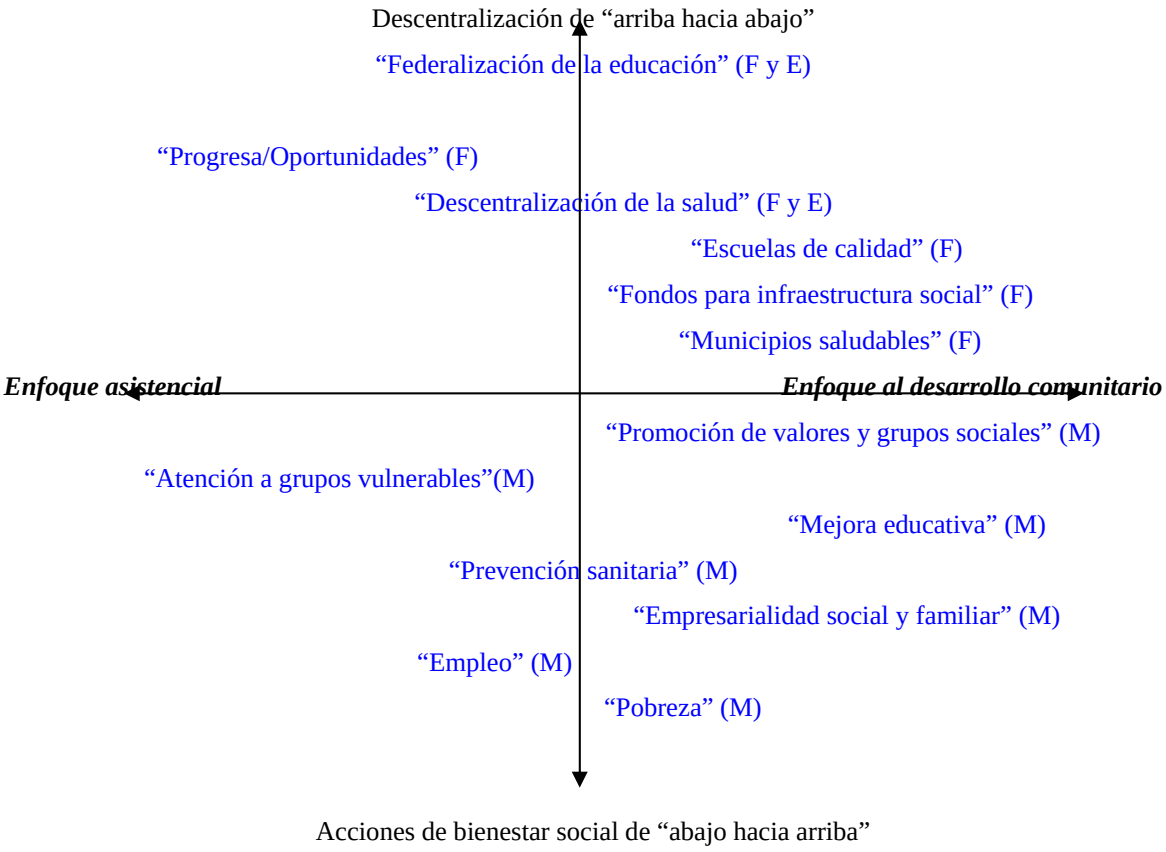
[7] Al respecto pueden verse: Cabrero (1998), Ward, Rodríguez y Cabrero (1999), y Cabrero et al (1997).

La paradoja es entonces que las virtudes de unas son las fallas de las otras y viceversa. Por ello sería deseable una complementariedad y articulación de ambos enfoques, pero hasta ahora esto ha sido más la excepción que la regla. La sinergia intergubernamental poco se produce todavía en el caso mexicano. Así, los riesgos de una dispersión de iniciativas en torno al bienestar social pueden al final debilitar el impacto del conjunto de programas. Las iniciativas locales cuando no se enmarcan en un contexto de federalismo cooperativo e intergubernamental, pueden debilitar a la totalidad del entramado institucional y no producir mejores resultados que los que anteriormente se tenían. Sería una lástima pasar de un modelo centralista e ineficaz en materia de política social, a un modelo disperso e igualmente ineficaz en sus resultados finales.

El escenario se complica todavía más si se añade el hecho de que dentro del conjunto de políticas sociales también hay una gran diversidad de enfoques. Algunos programas, ya sea del nivel federal, estatal, o municipal, se orientan a una función de asistencia a grupos vulnerables buscando focalizar a la población objetivo y evitando la mediación de otros niveles de gobierno o de otros actores, se trata de transferencias directas, en dinero o en especie, a individuos o familias con carencias identificadas. Por otro lado, otros programas se sustentan en promover una acción comunitaria de intensa participación ciudadana, en estos casos se busca la atención de problemas sociales a partir del desarrollo de capacidades por parte de los grupos de beneficiarios. En este caso se intenta dar elementos para la autosatisfacción de las necesidades o la cooperación colectiva y el desarrollo de acciones en cogestión con las estructuras gubernamentales.

En la siguiente gráfica se intenta representar tan solo una parte de la “constelación” de acciones en torno a la política social en México. Múltiples iniciativas, múltiples participantes, diversos niveles de gobierno, y débiles mecanismos de coordinación.

Gráfica 1. "Constelación" de una parte de la política social para el caso mexicano



(F) Programas federales

(E) Programas estatales

(M) Programas municipales

(a) Los riesgos de dilución de responsabilidades y de "volatilidad" en programas sociales en cogestión

Es una cualidad indudablemente positiva que en los espacios locales la mayor parte de iniciativas en materia de bienestar social, se construyan a partir de una interacción entre gobierno y ciudadanía. Esto indudablemente fortalece la práctica democrática, genera una mayor responsabilidad entre todos los actores que participan en una política pública, y permite llevar a cabo permanentemente ajustes mutuos entre actores y afinar de forma incremental los fines y resultados de la política. Sin embargo en ocasiones este tipo de mecanismos de cogestión generan un proceso en el que se diluyen las responsabilidades,

se accidenta el establecimiento de acuerdos en un horizonte más amplio de tiempo, se desgasta la cohesión y espontaneidad inicial, y se pierde la continuidad de las acciones.

En casos como el mexicano la cogestión de programas sociales con frecuencia se genera en un ambiente de espontaneidad y de voluntarismo colectivo. Estos procesos, si bien contribuyen de alguna forma a fortalecer el capital social local, no siempre se consolidan en el tiempo debido fundamentalmente a dos factores. Por una parte la percepción de un problema social aunada a un "nuevo ambiente" de mayor apertura e interacción entre gobierno y ciudadanos, lleva rápidamente a acuerdos sobre la hechura de algunas políticas que prometen resolver o atenuar los problemas resentidos, todo esto en medio de una dinámica voluntarista de unión de esfuerzos. Así, la ciudadanía llevada por el entusiasmo asume tareas y participa intensamente en el programa en cuestión, aun cuando los términos precisos de la responsabilidad que se adquiere y la duración del compromiso no queden establecidos.

Por su parte el gobierno municipal, con una visión orientada a los tres años de duración de su mandato promueve una cogestión atada a resultados muy concretos, es claro que la visión es de corto plazo y que la preocupación está focalizada en el "proceso de arranque" de la cogestión y hay poca reflexión sobre el "proceso de sostenibilidad". Este escenario produce un arreglo de cogestión muy frágil y difícilmente sostenible en el mediano y largo plazo. Como se veía en los datos sobre programas sociales analizados en la sección anterior (Cuadro 3), solo un 9% de los programas habían sido capaces de producir una acción pública de alta intensidad con posibilidades de establecer arreglos institucionales de más largo aliento.

Dicho de otra forma, la cogestión de programas sociales en el espacio local si bien es positiva tiene dificultades para institucionalizarse. El problema de que esto sea así es que genera costos sociales significativos, por ejemplo, programas de protección a

jóvenes en situación de drogadicción, o de niños de la calle, o de mujeres golpeadas, que de un día para otro dejan de funcionar. Igual se pueden mencionar programas de empleo, de otorgamiento de microcréditos, o de autoconstrucción de vivienda, que interrumpen su funcionamiento bruscamente. La interrupción de programas sociales se da ya sea porque el gobierno municipal que sucede al anterior no está interesado en continuar los programas, o porque la ciudadanía que inicialmente estaba involucrada agota poco a poco su entusiasmo y decae su participación. Es necesario recordar que la acción colectiva genera costos y que de no obtenerse beneficios observables y de no inscribirse en acuerdos más sólidos se debilita y puede decaer en cualquier momento.

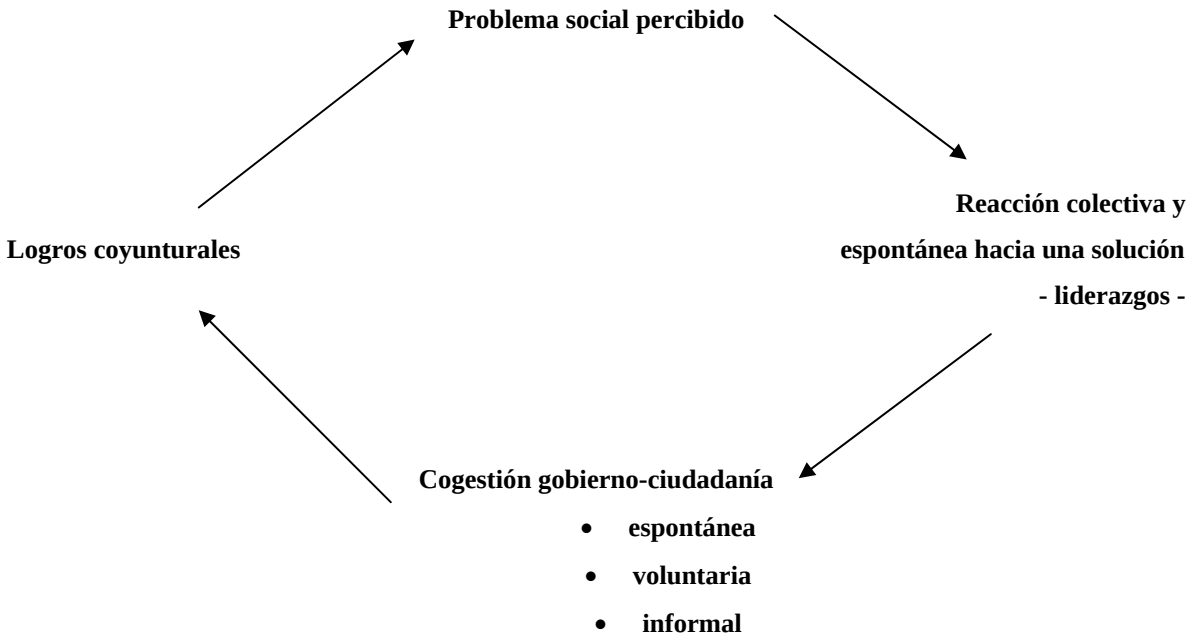
Analizando este tipo de programas en cogestión para algunos casos en el contexto mexicano, se pudieron identificar al menos dos momentos. Un primer ciclo de "cogestión espontánea" del programa, el cual surge de una percepción del problema social a atender, el cual genera un acuerdo espontáneo, una convergencia rápida de intereses entre algunos grupos de interés, asociaciones, o ciudadanos, y el gobierno local. Posteriormente fuertes liderazgos conducen el voluntarismo de los participantes a llevar a cabo acciones conjuntas, y llegar así a ciertos logros que atenúan el problema percibido. Una vez realizado ese ciclo surge un momento crítico en el que es probable que los grupos ciudadanos participantes disminuyan su entusiasmo, que los liderazgos vayan decayendo, y que el gobierno local disminuya su interés por mantener la convocatoria. En una parte importante de los programas analizados tiende a suceder esto y aparece un momento de "terminación virtual" del programa, aun cuando se mantenga un tiempo más en el discurso y en la imagen de los actores locales. Cabe mencionar que el problema que originó el programa sigue presente solo disminuyó su gravedad o en ocasiones lo único que disminuye es la percepción de gravedad del mismo aun cuando los datos muestren que el problema se mantiene inalterado.

En algunos casos, que son poco frecuentes, al finalizar el primer ciclo se da un proceso de maduración de la cogestión. Surge un momento en el que es posible identificar una

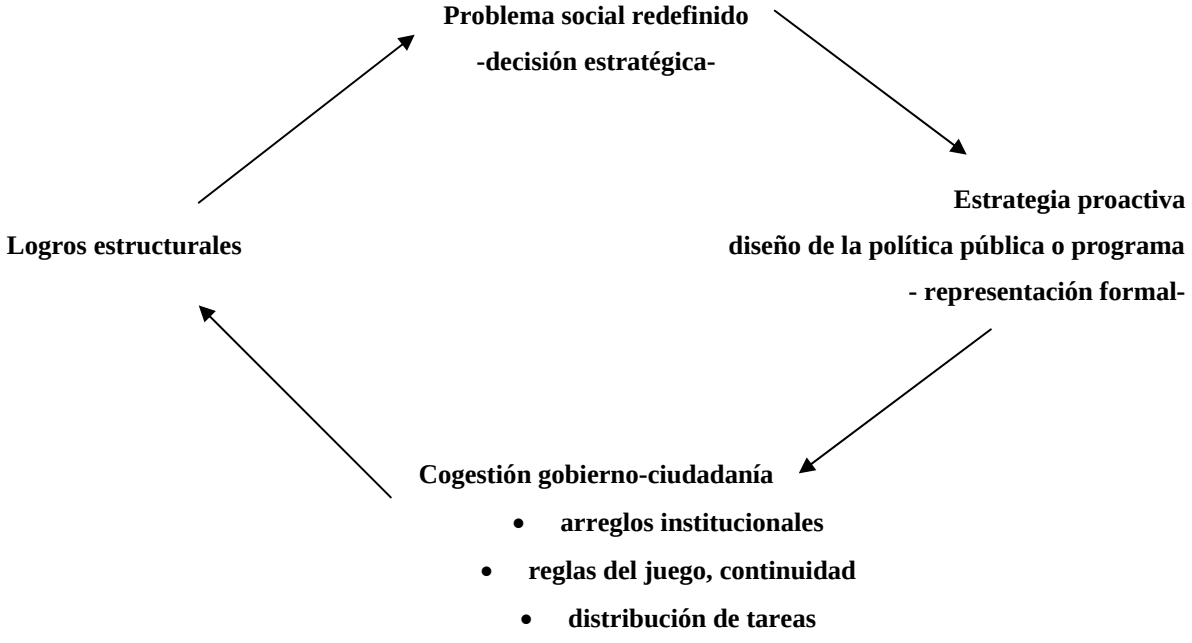
"decisión estratégica" por parte de algunos de los actores o por el conjunto de actores participantes, en el que se adopta una visión diferente del problema a atender, por así decirlo se reinterpreta el problema o se redimensiona. Por ejemplo, el problema de jóvenes drogadictos en una colonia se convierte en un problema de oportunidades para los jóvenes del municipio; o el problema de un grupo de ciudadanos que quedan desempleados por el cierre de alguna empresa, se convierte en un problema de definición de un proyecto de desarrollo económico y social del municipio. En este segundo ciclo de "cogestión institucionalizada" la acción de los participantes pasa por acuerdos claros en formas de compromisos de colaboración, se da una distribución de tareas, los liderazgos espontáneos sin desaparecer del todo dan lugar a instancias de representación. Las reglas del juego se establecen, los horizontes de tiempo son más amplios, se aspira concientemente a una continuidad de las acciones, se establece una agenda, se programan secuenciadamente las acciones. En otras palabras se formaliza de cierta medida la cogestión, se pasa de una acción colectiva espontánea, al establecimiento de una red de política pública local.

Es cierto que en estos casos surgen los riesgos de burocratización del proceso y de llevar la participación ciudadana a un esquema más corporativo. Son nuevos riesgos de la cogestión, sin embargo solo en la medida que se genera este segundo ciclo es que se puede aspirar a acciones de mayor alcance. Los errores en el diseño de programas se disminuyen, los logros se focalizan, las acciones se inscriben en un sistema que permite evaluación objetiva de los avances en la solución del problema. El entusiasmo espontáneo puede disminuir, pero la certidumbre de los actores participantes se incrementa y esto indudablemente da sostenibilidad a las acciones en el tiempo. A continuación se presentan dos gráficas que buscan tan solo esquematizar ambos ciclos y sus principales características.

Gráfica 2. Ciclo de "cogestión espontánea" de programas sociales en el espacio local



Gráfica 3. Ciclo de "cogestión institucionalizada" de programas sociales en lo local



Comentarios finales

Es claro que la presencia de los gobiernos locales en la política social constituye una "ventana de oportunidad" para los programas de bienestar que venían cayendo en una inercia y en una baja en su importancia en la agenda de políticas públicas en el nivel nacional. El vigor y la creatividad que se generan en los espacios locales permite poco a poco innovar en materia de intervención para el bienestar social, renovando el ambiente de este tipo de programas. Las soluciones que el gobierno central no encuentra, pueden ser encontradas en los espacios locales, se tienen ya varias evidencias de este proceso en diversidad de países, y particularmente para el caso latinoamericano y específicamente para el mexicano.

Sin embargo es importante que este escenario favorable a las políticas de bienestar social en los espacios locales no quede solo en acciones efímeras, marcadas por el voluntarismo y la espontaneidad. Además es importante que la agenda de la política social local complemente y sea capaz de potenciar los esfuerzos de otros niveles de gobierno, de no inscribirse la nueva política social en un marco intergubernamental existen riesgos importantes de que los esfuerzos se diluyan, se neutralicen entre sí, y al final la política social pierda fuerza y debilite su impacto.

En este escenario el papel de los gobiernos locales es crucial. No solo como instancia de promoción de causas sociales, o como interlocutor de acciones conjuntas con la ciudadanía, sino como motor local para la institucionalización de la agenda social. El reto para los gobiernos municipales es generar un proceso de "nodalidad"[8] de la acción pública en materia social, es decir que el conjunto de actores e iniciativas gire en torno a la institución gubernamental local y así se puedan construir las redes de política que permitan hacer de este tipo de esfuerzos acciones sostenidas en el tiempo y sólidas institucionalmente.

[8] El concepto de "nodalidad" (*nodality*) desarrollado por Hood (1983), se refiere a la capacidad gubernamental para asociar "en torno a sí" los actores participantes en un esquema de ajuste mutuo.

Existen diversos mecanismos que el gobierno local puede utilizar para dar mayor consistencia a esta agenda de política. Por una parte el gobierno local puede comprometer recursos presupuestales de forma sistemática para dar certidumbre, credibilidad y solidez a dicha agenda. Por otra parte la administración municipal puede generar los apoyos técnicos y profesionales mínimos para que las acciones en torno al bienestar social focalicen sus intenciones y precisen el tipo de resultados que se quieren obtener, esto incluso a partir de acuerdos intergubernamentales. Además el gobierno local puede promover conjuntamente con la sociedad, acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación para identificar los avances y logros de los programas en cuestión. También puede proveer el marco institucional y las reglas del juego necesarias para que los diversos actores se incorporen en una red de política pública con arreglos claros y compromisos establecidos. Por último, el gobierno local sin pretender controlar la agenda de política social, puede ser capaz de regular institucionalmente su dinámica.

Es indudable que en el escenario actual, el gobierno local es cada vez más estratégico para la hechura de la política social, y poco a poco sus errores o aciertos serán determinantes en esta agenda de política pública. Es pues fundamental fortalecer las instancias de coordinación intergubernamental con los espacios locales y fortalecer institucionalmente a los gobiernos municipales. La idea de persistir en una política social desde el centro -como lo argumentan algunos funcionarios federales- o la de crear una nueva política de bienestar social solo basada en la autogestión local –como la promueven otros actores sociales- son ambas estrategias de debilitamiento de la política pública de bienestar social. Se requieren nuevos aprendizajes sobre la coordinación intergubernamental y la cogestión entre gobierno y ciudadanos. Sin ambos componentes entretejidos en lo cotidiano difícilmente se tendrán los logros requeridos ante un escenarios de fuertes presiones a la exclusión y desintegración social. Llegó el tiempo de la innovación en materia de política social.

Bibliografía

Batley, R. y Stoker, G. (1989) *Local government in Europe*, MacMillan, Gran Bretaña.

Blanco, I. y R. Goma (2002) *Gobiernos locales y redes participativas* Ed. Ariel social, Barcelona.

Borins, S. (1998) *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government* Georgetown University Press, EEUU.

Brugué, Q. y R. Goma (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas* Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Cabrero,E. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.* Ed.M.A.Porrúa-CIDE, México.

_____ , ed. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos.* Ed.M.A.Porrúa-CIDE, México.

_____ , ed. (2002). *Innovación en gobiernos locales* Ed. FF-CIDE, México.

_____ , ed. (2003). *Acción pública, gobierno, y desarrollo local* (en prensa, por aparecer en el Fondo de Cultura Económica).

Cabrero, E., L.Flamand, C.Santizo, and A.Vega (1997). "Claroscuros del Nuevo Federalismo en México" in: *Gestión y Política Pública*, VI (2), 329-387, CIDE, México.

Camarotti, I. y P. Spink, eds.(2001) *Reducto da Pobreza e Dinamicas Locais* Fundación Getulio Vargas, Brasil.

CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local (2001 y 2002), *Prácticas municipales exitosas* (Tomos I y II), Ed. CIDE-Fundación Ford, México.

De la Maza, G. ed. (2001) *Programa de ciudadanía y gestión local* Ed. Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile.

Duran, P. (1999) *Repenser l'action publique* Ed. IEJ, Francia.

Duran, P. y Thoenig, J.C. (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale" *Revue Francaise de Science Politique*, Francia.

Ferreira M. y H. Batista (2000) *Novas experiencias de Gestao Publica e Cidadania* Fundación Getulio Vargas, Brasil.

Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política.* Ed.M.A.Porrúa-COLEF, México.

Hood, C. (1983) *The tools of government* The Macmillan Press, Londres, Gran Bretaña.

Merino, M., ed. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano.* Ed. El Colegio de México, México.

Steiner, R. (2000), "New Public Management in Swiss Municipalities" *International Public Management Journal* 3, Pergamon, New York, EEUU.

Subirats, J. ed. (2002) *Gobierno local y educación* Ed. Ariel, Barcelona, España.

Thoenig, J.C. (1995). "De l'incertitude en gestion territoriale," *Management et Politiques Publiques,* 13 (3), 1-27, Francia.

_____ , (1997) "Política pública y acción pública" *Gestión y Política Pública*, CIDE, México.

Ward,P., V.Rodríguez, and E. Cabrero (1999). *New Federalism and State Government in Mexico.Bringing The States Back In.* LBJ School, Universidad de Texas en Austin, EEUU.

Wheeler, E. (1993), *Government that Works. Innovations in State and Local Government* McFarland & Company, Publishers, EEUU.

Ziccardi, A., ed. (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas.* Ed.M.A.Porrúa-UNAM, México.