
LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: UN ENFOQUE DESCENTRALIZADOR CON FINES DE ADAPTACIÓN

Francisco Moyado Estrada

Resumen

Durante la década de los ochenta el estilo de gestión de las políticas sociales, caracterizado por la universalidad y el corporativismo muestran interesantes signos de transformación. El crecimiento del desempleo, de las actividades informales y de los grupos sociales, urbanos y rurales, al margen de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas sociales, así como la reducción de los recursos gubernamentales para este tipo de políticas, dieron como resultado el diseño de una serie de programas emergentes y focalizados enmarcados en las diferentes áreas del bienestar social. La gran lección de estos programas fue que la política social para ser efectiva debería, además de construir bases productivas sólidas, involucrar de manera importante la participación social y emprender su descentralización hacia el nivel regional y local.

Abstract

Throughout the 1980s, the management of social policies —characterized by universality and corporativism— showed some interesting transformation signs. Unemployment increasing and informal activities of social, urban, rural groups, outside the institutional spheres in charge of the implementation of social policies, as well as the governmental resources towards this type of policies, had as an effect the design of emergency programs aimed to improve social welfare. The lesson of such programs, besides social needs, were the necessity to improve solid productive basis, involve within government social participation and targeting decentralization towards local and regional level.

Introducción

En el siguiente trabajo nos proponemos hacer un análisis de la función de la política social en México, su contribución a la gobernabilidad, el carácter que ha observado su implementación desde el gobierno federal y la importancia y necesidad de adoptar un modelo descentralizado para instrumentarla desde el nivel regional y local, a fin de hacer más efectivo su proceso de gestión.

En la realización del trabajo partimos de las siguientes premisas:

En primer lugar, el reto fundamental de la política social hoy por hoy, consiste en superar la desigualdad social, reducir el desempleo, el sub-empleo y la pobreza. En este sentido el gobierno está obligado a producir nuevas soluciones para la problemática social que viven las regiones y localidades, pues si bien es cierto que los problemas de pobreza y marginación tienen su origen en la inequidad de estructuras políticas, económicas y jurídicas, los mecanismos para superarla recaen en manos de los gobiernos y las administraciones públicas a través de la función de desarrollo social.

Esta situación obliga a buscar nuevos conceptos y estrategias, nuevas formas de gestión y modalidades de organización al interior del Estado, que permitan desarrollar una política social más horizontal y menos vertical, es decir, una política social plenamente descentralizada que incorpore a estados y municipios en su implementación con el fin de hacerla llegar a regiones y grupos verdaderamente prioritarios.

Conceptos y modelos de política social

La política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo. El tránsito hacia la institucionalización de la política social ocurre con el surgimiento del Estado moderno. En sus orí-

genes tuvo un carácter subsidiario y se ejercía junto con una política económica de fomento para eliminar lo que se consideraba como “deficiencias transitorias” de un sistema autorregulado; mientras que tradicionalmente el Estado se encargaba de atender, en términos asistenciales, a pequeños grupos que habitaban en condiciones de indigencia, con el fracaso de este sistema, y ya en la era del Estado moderno, se fueron retomando paulatinamente aspectos como la seguridad social, la instrucción básica y más adelante políticas nacionales de empleo y vivienda.¹

En efecto, la política social tuvo en un principio un carácter asistencial y correctivo de los desajustes generados por la economía. Así lo demuestra el tipo de instituciones creadas para su instrumentación. Estas cumplían más un papel caritativo y solidario que una verdadera intención de mejorar las condiciones de vida de los grupos más desprotegidos.² Por ejemplo, sobre este tipo de instituciones Cardoso señala:

Nacieron fuera del ámbito estatal e incluso fuera del mundo empresarial, a la sombra de la religión o de acciones cívico-fraternales sin cuestionar la situación socio-económica de conjunto y sin crear la expectativa de que la acción pública coordinada, sostenida por una voluntad política, debiese o pudiese osar corregir aspectos estructurales que estarían en base de los programas sociales.³

Conforme avanza el capitalismo se vislumbra que la elevación de los niveles de vida, como condición histórica para su reproducción, exige sobrepasar los límites del liberalismo y la caridad. El Estado moderno asume la tarea del bienestar social y la introduce en la agenda gubernamental; realiza funciones asistenciales y aumenta el gasto social. La política

¹ Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Alianza Editorial, 1977, p. 20.

² José María Maravall, “Las razones del reformismo, democracia y política social”, *Revista Leviatán*, España, p. 31.

³ F. H. Cardoso, “Las políticas sociales en los años ochenta: ¿nuevas opciones?”, *El Trimestre Económico*, vol. L (1), núm. 197, FCE, 1993, pp. 169-170.

social se convierte así en una tarea permanente del Estado, programada y sistemáticamente articulada para sortear y reducir el crecimiento de la desigualdad social.⁴ Esto significa que el análisis del surgimiento de la política social como tarea del Estado implica remitirse tanto a las propias funciones de éste, como a los problemas inherentes al sistema de producción, lo que Clauss Offe llamaría establecer una “conexión funcional entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista)”.⁵

Dentro del sistema capitalista existen diferentes modelos de gestión de la política social. Richard Titmus⁶ describe tres modelos básicos:

1. *Modelo residual de la política social de bienestar.* El primer modelo parte del principio de la existencia de caminos “naturales” por medio de los cuales satisfacen los individuos sus necesidades: el mercado y la familia.

Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. En realidad dentro de este modelo el Estado de bienestar debe enseñar a los individuos a convivir sin él.

2. *Modelo de la política social basado en el logro personal.* Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como “auxiliares” del sistema económico. Supone que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. El modelo está basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo.

3. *Modelo de política social institucional-redistributivo.* En este modelo se considera el bienestar como algo básico del sistema social; la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mer-

⁴ *Ibid.*, p. 172.

⁵ Clauss Offe, *Contradicciones en el estado de bienestar*, México, Ed. CNCYA-Alianza, 1990, p. 74.

⁶ Richard Titmus, *Política social*, España, Ed. Ariel, 1981, pp. 38-40.

cado de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento.

El modelo está basado en teorías del desarrollo económico y en parte en el principio de igualdad social. Es un modelo que considera la política social como una necesidad histórica e incorpora esquemas de distribución social de la riqueza. Dichos esquemas de redistribución buscan por una parte la protección de los ingresos del trabajador y por otro el establecimiento de impuestos sobre la renta a fin de fortalecer la demanda y prevenir las necesidades sociales.

La política social en México ha transitado de un modelo institucional redistributivo a un modelo basado en el logro personal. Si bien, esta afirmación parece tajante, lo cierto es que la gestión del bienestar social ha fluctuado entre estas dos formas, inclinándose en los últimos años hacia el segundo modelo, a través de una serie de programas sociales focalizados. Ello puede demostrarse a través del análisis de las diferentes etapas del desarrollo de la política social.

Institucionalización de la política social, 1917-1940

El proyecto de nación dibujado en la Constitución de 1917, dio origen a un nuevo estilo en la gestión de la política social en México; las antiguas ideas de asistencia y beneficencia se transformaron dando paso a la seguridad social como síntesis de las aspiraciones del Estado pos-revolucionario. La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental.⁷

⁷ Enrique González Tiburcio y Rolando Cordera Campos, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en *La seguridad social y el Estado moderno*, México, FCE-IMSS-ISSSTE, 1992, p. 203.

La institucionalización de los derechos sociales avanzó a través de la siguiente ruta:⁸

- Constitucionalización del derecho social.
- Regulación del derecho social a través de leyes y códigos detallados.
- Creación de una estructura institucional dependiente directa e indirectamente del Poder Ejecutivo.
- Corporativización de los integrantes del sector social.

Hasta el final de la década de los años treinta el Estado en materia de política social se concreta a definir las bases legales de su operación en función de las necesidades de seguridad que va demandando la clase trabajadora y el incipiente desarrollo industrial.

Omar Guerrero sostiene que es a partir de 1934 cuando nace propiamente la administración del bienestar social con la creación de instituciones como la Secretaría de Asistencia Pública y la adscripción de materias como la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial en el Departamento del Trabajo, dependencia responsable de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.⁹ Para este autor la Revolución de 1910 hizo posible que la “administración de la vida social” fuese la característica principal del Estado mexicano entre 1917 y 1940.

La política social ligada al desarrollo industrial

A partir de 1940, la política y la seguridad sociales estarán ligadas estrechamente al desarrollo industrial y su instrumentación acorde con el tipo de intervención del Estado en la economía. Con la creación del Instituto

⁸ Manuel González Oropeza, “Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social”, *ibid.*, pp. 171-175.

⁹ Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1988, pp. 542-543.

Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las acciones en materia de bienestar social dejaron sentir sus efectos en el ámbito laboral y las prestaciones sociales.¹⁰ La inclusión en las leyes orgánicas de estas dos instituciones, de la necesidad de otorgar atención médica en el primero y segundo nivel de atención, prestaciones sociales, así como organizar actividades recreativas para los trabajadores y sus familias, representaron por mucho tiempo una importante base del bienestar social en nuestro país.

De esta forma, como señalan González Tiburcio y Cordera Campos: “En tanto el crecimiento de la economía permitió mayores empleos, amplios grupos sociales resultaron beneficiados de este patrón de seguridad social. Ello sin embargo, limitó y definió su evolución siendo este en general gradual y desigual por grupos y regiones”.¹¹

La política social base de legitimación del Estado, 1958-1982

Los problemas sociales que surgieron en 1958 obligaron al gobierno a efectuar un cambio en la política laboral, con el fin de extender la seguridad social y las prestaciones sociales; como parte de este cambio se incrementaron los ingresos de los sectores medios. Entre 1950 y 1963 el nivel absoluto del ingreso familiar pasó de 928 pesos a 1821 mensuales. El número de derechohabientes del IMSS, pasó de 899,504 en 1958 a 2,191,160 en 1965. Sin duda, la ampliación de los beneficios sociales redituó a un régimen urgido de apoyo social ante la represión de los conflictos recientes.¹² En adelante la política social dejó sentir sus beneficios en favor de la clase trabajadora a condición de participar en las organizaciones sindicales oficiales; así la política social se constituyó en pilar de

¹⁰ Tiburcio González y Cordera Campos, *op. cit.*, pp. 207-210.

¹¹ *Ibid.*, p. 211.

¹² Ricardo Pozas Horcasitas, “El desarrollo de la seguridad social en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 1992, p. 54.

la legitimidad del Estado, manifestándose a través del corporativismo mismo, rasgo esencial del Estado benefactor.

A partir de los años setenta, el desarrollo institucional en materia de bienestar social creció de manera importante. La enorme cantidad de instituciones reflejaba la intención del gobierno en turno por atender a todos los sectores sociales a través de políticas y programas de bienestar, las cuales respondían a la necesidad de recuperar el apoyo social que se había perdido hacia finales de la década anterior. Ciertamente cada vez más ciudadanos accedían a los beneficios de la política social, pero al mismo tiempo, la gestión del bienestar social se desvinculaba de los ámbitos económico-productivos para responder a principios políticos relacionados con la legitimidad del régimen.

Con el COPLAMAR y el SAM, por ejemplo, el gobierno de López Portillo pretendió resolver los problemas de marginalidad y pobreza que se empezaban a agravar en distintas regiones del país, a raíz de la crisis del modelo económico que se había iniciado desde principios de la década. El auge petrolero permitió desplegar importantes acciones en el área de bienestar social, sin embargo al continuar careciendo de una base productiva repercutió en el crecimiento del déficit fiscal del Estado. De esta forma, con el advenimiento de la crisis de 1982 fue necesario replantear tanto la función del Estado como el enfoque de la política social.

Las políticas sociales en los años ochenta

El gobierno de Miguel de la Madrid con el afán de lograr una sociedad más igualitaria elevó a rango constitucional el derecho a la salud, expidió una nueva ley de salud, se diseñaron los Programas Nacional de Educación, Cultura, Deporte, Recreación, Salud y Alimentación. Asimismo, se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud hacia 14 entidades federativas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señalaba que la reforma estructural y el ajuste económico provocados por la crisis, requerían la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y el apoyo al merca-

do interno en las áreas de alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social. Pero también recalca que la satisfacción de estas necesidades se daría en función de la recuperación del crecimiento económico.

Así el gobierno establecía que mientras la crisis persistiera tendría que postergarse la justicia social. Asimismo, advertía que el mejoramiento de los niveles de vida no se daría en el corto plazo, debido básicamente al estancamiento productivo y a la incapacidad para generar empleos, estos últimos como base para mejorar los ingresos y el nivel de vida.¹³

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se propuso, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el incremento del nivel de vida por medio de la creación de empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales con base en el aumento de la demanda de trabajo, la productividad y el equilibrio de los factores de la producción. Asimismo, se reafirmó el compromiso del Estado para fortalecer la prestación de los servicios sociales básicos como seguridad pública, vivienda, educación, salud, servicios públicos, abasto, alimentación y otros aspectos que permitieran el mejoramiento del bienestar de la población, como la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Dentro de las prioridades de la política social, se planteó el combate a la pobreza para lo cual se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad con los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.

- Promover el desarrollo regional y equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.¹⁴

Es necesario recalcar que durante la década de los ochenta, el incremento del desempleo y la contracción del gasto social provocó que la polí-

¹³ Rosalba Carrasco y Enrique Provencio, "La política social de 1983 a 1988 y sus principales consecuencias", en *Investigación Económica*, núm. 184, abril-junio de 1988, pp. 93-95.

¹⁴ PRONASOL, *El combate a la pobreza*, México, El Nacional, 1991, p. 15.

tica social institucional, ligada al empleo, disminuyera su nivel de cobertura y transformara sus formas tradicionales de gestión. Así, mientras por un lado la política social en áreas como la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, experimentó una disminución en sus recursos, por otro lado, crecía un importante sector de la población, demandante de políticas de bienestar, pero al margen de la ocupación formal, producto de la crisis y el estancamiento productivo característico de la década.

Transformación de la política social: hacia la focalización de los programas sociales

En los años ochenta las tradicionales políticas de bienestar social dan muestras de un profundo deterioro y agotamiento que se expresa en la disminución de empleos, la reducción del gasto social y una pérdida creciente del poder adquisitivo desde 1982. En consecuencia, el estilo de la gestión de las políticas sociales caracterizado por la Universalidad y el Corporativismo muestran durante estos años importantes signos de transformación.

El crecimiento del desempleo, de las actividades informales y de los grupos sociales, urbanos y rurales, al margen de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas sociales, así como la reducción de los recursos gubernamentales para atender estas políticas, dieron como resultado el diseño de una serie de programas emergentes y focalizados enmarcados en las diferentes áreas del bienestar social durante la década 1980-1990.¹⁵

Entre estos programas se pueden citar los siguientes:

- El Programa Rural de Abasto.

¹⁵ Al respecto ver Francisco Moyado Estrada, *La política social en el contexto de una economía abierta: hacia una nueva estrategia de gestión en México 1983-1993*, tesis, FCPyS-UNAM.

- El Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas.
- El Programa de Abasto Social de Leche.
- El Programa Maíz-tortilla.
- El Programa de Asistencia Alimentaria Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- El Programa de Orientación Alimentaria del Instituto Nacional del Consumidor.
- El Programa IMSS-Solidaridad.
- Los Programas de Vivienda.
- El Programa Nacional de Solidaridad.

Este conjunto de programas se enmarca dentro de una estrategia de focalización, es decir, se orientaron hacia los grupos más necesitados y se privilegiaron las formas de organización y participación popular para su implementación. Aunque fueron programas con una importante asignación de recursos, sus resultados en términos de combate a la desigualdad y la pobreza fueron de mínimo impacto, debido al contexto de crisis en el que se desarrollaron.

La gran lección de estos programas fue que la política social para ser efectiva debería, además de construir bases productivas sólidas, involucrar de manera importante la participación social y emprender su descentralización hacia el nivel regional y local para fortalecer la participación de estos espacios de gobierno.

La política social había sido tradicionalmente una política centralizada, prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados de forma homogénea y con pretensiones universalistas. En la actualidad, sin embargo, existen fuertes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, que tienen que ver no solamente con argumentos ideológicos, sino también políticos, económicos y con la propia lógica de las prestaciones sociales.¹⁶

¹⁶ Coloquio Regional, "Municipalización de los servicios sociales", Bogotá, Colombia, 1993.

En general la implementación de la política social desde el gobierno central ha enfrentado los siguientes obstáculos:

1. En primer lugar, una tendencia a nivel macro que consiste en la preminencia de las perspectivas tecnológicas y económicas por sobre lo social.¹⁷

2. En segundo término, una tendencia a nivel micro que se relaciona con las inercias centralistas, como señala Ricardo Uvalle, se trata de una “herencia” que se resiste a morir y que detiene el proceso de avance de la descentralización.¹⁸

3. Por otra parte, encontramos la descoordinación intersectorial que se produce como consecuencia de la dispersión de las políticas y programas institucionales.

4. Duplicidad de acciones producto de la dispersión y la falta de una planeación intersectorial en la materia.

5. La carencia de instrumentos de evaluación que busquen la medición del impacto y no el volumen de acciones desplegadas durante la gestión de los programas.

6. La tecnocratización de los mecanismos de evaluación existentes.

7. Falta de innovación en los mecanismos de formulación e implementación de los programas sociales.

8. Carencia de mecanismos de control que sometan a los programas sociales a un proceso de ajuste constante.

9. Inequidad en la distribución de los servicios sociales.

10. Escasa capacidad gerencial por parte de los implementadores.¹⁹

¹⁷ Blair Harri W., “Modelos para integrar la planificación del desarrollo social y la implementación a nivel local”, en Bernardo Kliksberg, *Pobreza, un tema impostergable*, México, FCE, 1993, p. 268.

¹⁸ Ricardo Uvalle Berrones, “Descentralización y desconcentración: medios para administrar la república federal”, *CIVITAS*, núm. 2, julio-septiembre de 1990, p. 5.

¹⁹ Ludwin Güendel y Luis Fernando Villalobos, “El nuevo desafío del municipio y la política social”, en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 18, enero-junio de 1990, pp. 112-116.

La política social de los noventa: hacia la descentralización

Al tanto quizás de esta situación y como producto de un reclamo constante de los gobiernos estatales y municipales, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno federal ha propuesto la descentralización de las políticas de combate a la pobreza, con el fin de que para 1998, éste sólo conserve la función rectora, impulsando además una política de desconcentración y fortalecimiento de los instrumentos de coordinación intergubernamental.

De esta forma los objetivos de la política social se han formulado en los siguientes términos:

Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social.²⁰

Como todos sabemos la política de combate a la pobreza (el conjunto de programas que se manejaban a través de PRONASOL), se ha transformado en la Alianza para el Bienestar, con el propósito de concentrar la política social en regiones prioritarias, y en los grupos más pobres, a través de un esquema descentralizado.²¹

Es importante destacar que tanto la creación de empleos como el mejoramiento de los ingresos, son elementos que constituyen la base de la nueva política social —elementos que se habían dejado de lado— y condición para establecer un marco de oportunidades equitativas y el mejoramiento en la calidad de los servicios sociales básicos.

²⁰ Citado por Julio Bolvinik en "PND: desarrollo social y neoliberalismo", *La Jornada*, 9 de junio de 1995, p. 53.

²¹ Rosalba Carrasco Licea y Francisco Hernández y Puente, "La política social en el PND", *La Jornada*, 5 de junio de 1995.

Descentralización, reforma del Estado y federalismo

La descentralización político-administrativa ha adquirido pues, un nuevo impulso en el marco de la reforma del Estado, ya que constituye el instrumento más apropiado para la revitalización de nuestro federalismo frente a los “rendimientos decrecientes” de la centralización enraizada en nuestra cultura política y para hacer frente a las necesidades del desarrollo social.²²

El proceso de redemocratización de la sociedad conduce a cambios, exigiendo la descentralización y la municipalización como alternativas para la consistencia y la competencia —eficacia técnica y equidad social— en la atención de las demandas sociales, vale decir, se aprecia una fuerte tendencia en cuanto a concebir la descentralización como un proceso que marca la verdadera reforma del Estado, y que está asociada al ambiente de reforma del orden democrático y a la reflexión sobre las transformaciones de las propias relaciones entre Estado y sociedad.²³

En efecto, desde una perspectiva política, la descentralización, dentro de una democracia moderna supone el autogobierno local y efectivo y la redistribución del poder del Estado; la cuestión fundamental es plantear un esquema claro de distribución de competencias entre las diferentes instancias gubernamentales²⁴ y crear los canales institucionales para fortalecer la participación ciudadana en las decisiones y acciones del gobierno.

La descentralización significa la transferencia de funciones o competencias de la “persona jurídica estatal” a otras “personas jurídicas públicas”, éstas últimas pueden ser territoriales (gobiernos locales) o institucionales (organismos descentralizados). Es importante no confundir la

²² Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 5

²³ Silvia Regina Salgado de Costa, “De la descentralización y desconcentración del poder político, al uso de la información por la gestión local”, CLAD, Venezuela, 1992, p. 111.

²⁴ Eduardo Palma y Dolores Rufian, “Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización de las políticas sociales en América Latina”, en *Los municipios de Iberoamérica*, México, 1993, p. 5.

descentralización con la desconcentración, pues este segundo término se refiere a la transferencia de funciones entre organismos de una misma persona jurídica. “su efecto es aumentar los poderes territoriales del Estado, pero no afecta el poder del propio Estado ni implica una mayor participación de los ciudadanos”.²⁵

Esto no significa que haya contraposición entre los dos conceptos; por el contrario tienen un carácter complementario en el sentido de que una descentralización de recursos, políticas y programas sociales hacia los estados y municipios tiene que acompañarse de una política de desconcentración de la administración pública federal para vincularla más con la ciudadanía.

Sólo en este marco la descentralización puede contribuir a la equidad y al impulso de la participación ciudadana en la gestión pública, a la organización y el desarrollo de la sociedad civil y en suma al fortalecimiento del aparato estatal.²⁶

En suma la descentralización para ser efectiva supone una serie de condiciones que a continuación se enumeran:

1. “Entenderla como una oportunidad para redistribuir el poder en sus matices económicos, político, social y cultural”, esta condición supone fundamentalmente que el gobierno federal asuma el compromiso de revitalizar las regiones y las localidades, cediendo a los gobiernos locales atribuciones y funciones políticas, económicas y administrativas.

2. “Transferir a las entidades federativas atribuciones, recursos y organismos que ellas puedan administrar”, no se trata de saturar a los gobiernos locales con atribuciones que no puedan ejercer, sino atender a sus capacidades institucionales, económicas y financieras para determinar qué tipo de funciones pueden ejercer eficazmente.

3. “Que las entidades federativas transfieran a los municipios facultades para fortalecer su autonomía y capacidad de administración”, es evidente que la centralización se reproduce en las diversas esferas políticas

²⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

²⁶ Dennis Aguiluz Ferrari, “Democratización del estado y descentralización”, en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 18, enero-junio de 1990, p. 8.

del país, por ello al interior de las entidades federativas, se precisa también de un proceso de descentralización de funciones que permitan fortalecer la capacidad institucional de los municipios.

4. “Que las administraciones estatales y municipales sean reformadas y modernizadas”, asumir y desarrollar eficazmente las funciones descentralizadas, exige un proceso de reforma y modernización de las administraciones locales a fin de simplificar y desburocratizar sus procesos internos.

5. “Que el municipio sea considerado como centro de poder donde la sociedad organiza intereses comunes, no mera instancia encargada de atender y propiciar servicios”, el reconocimiento del municipio como poder político, supone el fortalecimiento de sus funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Este proceso se enriquecería con mayores capacidades para diseñar programas, aplicar recursos y darse el marco normativo adecuado a su contexto político-administrativo.²⁷

Modelo para la descentralización de la política social a nivel regional y local

En virtud de que la descentralización de las políticas sociales debe ser un proceso que permita una coordinación flexible entre los tres órdenes de gobierno, se propone descentralizar las cuatro áreas básicas de la política social (salud, educación, alimentación y vivienda) a través de Sistemas Estatales de Desarrollo Social que a su vez se subdividan en Sistemas Microrregionales o Sistemas Municipales, de acuerdo con el número de municipios en cada entidad, para cada área específica.

En este modelo de descentralización, el gobierno federal podría jugar un papel normativo-rector, por medio de una Ley Federal de Desarrollo Social. El gobierno estatal jugaría un papel de instancia idónea para la planeación, conformando un sistema estatal de desarrollo social dividido en un cierto número de jurisdicciones que pueden coincidir con el número

²⁷ Uvalle Berrones, *op cit.*, pp. 7-8.

de municipios en la entidad, cuando estos sean menores a 40,²⁸ o bien establecer sistemas microrregionales en aquellos estados con más de 40 municipios,²⁹ agrupando a estos dándoles cierta uniformidad.

Modelo de Gestión de la Política Social



Con base en este modelo de descentralización cada entidad federativa conformaría un Sistema Estatal de Desarrollo Social, el cual, como ámbito de planeación, estaría integrado por el gobernador del estado, su gabinete de desarrollo social, y los presidentes municipales, en su calidad de Presidentes de los Sistemas Municipales o Microrregionales por área específica.

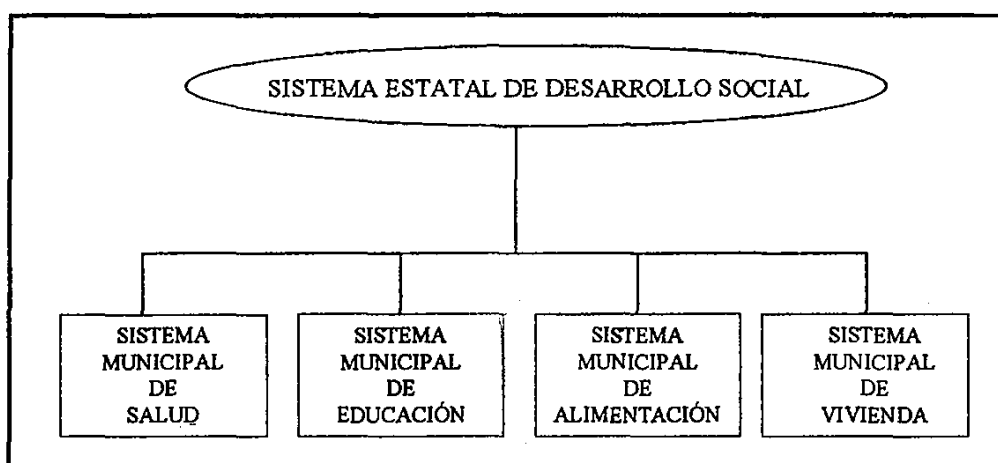
Como habíamos señalado, los sistemas estatales estarían divididos en jurisdicciones que coincidieran con el número de municipios, cuando sean menos de 40. En caso contrario sería conveniente regionalizar la entidad,

²⁸ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco.

²⁹ Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

estableciendo Sistemas Microrregionales, es decir establecer conjuntos de municipios con problemáticas comunes, los cuales serían presididos por alguno de los presidentes municipales de la zona, elegido entre el resto.

Modelo de Descentralización



En el marco del modelo propuesto, los problemas que hasta ahora ha enfrentado la implementación de la política social desde el gobierno central, se estarían eliminando. Principalmente aquellos relacionados con la duplicidad de acciones y la falta de coordinación intra e intersectorial. En consecuencia, bajo este modelo, las políticas sociales además de llegar a las regiones y grupos prioritarios, se podrían evaluar en forma consistente y en función del impacto en los niveles de vida.

Consideraciones finales

La descentralización de la política social como detonante del desarrollo regional, requiere de una serie de lineamientos que orienten la participación de estados y municipios, en forma coordinada, en la formulación e implementación de los programas específicos a nivel regional y local, en un marco de prioridades y competencias claramente delimitados.

Dentro del municipio, base de la organización político-administrativa y

territorial del Estado, la descentralización encuentra importantes potencialidades para dar un nuevo rostro a la gestión de las políticas sociales por su estrecha relación con la ciudadanía en todos sus niveles.

En el marco de un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales sus fuentes de financiamiento tendrían que consolidarse a partir de la asignación de mayores recursos para los municipios, tanto por vía de las participaciones federales, como a través de una mayor potestad tributaria para los gobiernos locales. Pero en general al ahorrarse la federación los recursos empleados en programas centrales y sectoriales y descentralizar esos recursos a los gobiernos municipales se estaría reforzando su capacidad financiera y ello permitiría mayor eficiencia en la implementación de las políticas públicas.

Bibliografía

Aguiluz Ferrari, Dennis, "Democratización del Estado y descentralización", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 18, enero-junio de 1990.

Bolvinik, Julio, "PND: desarrollo social y neoliberalismo", *La Jornada*, 9 de junio, 1995.

Cardoso, F. H., "Las Políticas Sociales en los años ochenta: ¿nuevas opciones?", *El Trimestre Económico*, vol. L(1), núm. 197, México, FCE, 1993.

Carrasco Licea, Rosalba y Hernández y Puente, Francisco, "La política social en el PND", *La Jornada*, 9 de junio de 1995.

Carrasco Licea, Rosalba y Provencio, Enrique, "La política social de 1983 a 1988 y sus principales consecuencias", en *Investigación Económica*, núm. 184, abril-junio, 1988.

Coloquio Regional, "Municipalización de los servicios sociales", Bogotá, Colombia, 1993.

García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Alianza Editorial, 1977.

González Oropeza, Manuel, "Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social", en *La seguridad social y el Estado moderno*, México, FCE-IMSS-ISSSTE, 1992.

González Tiburcio, Enrique y Cordera Campos, Rolando, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en *la Seguridad Social y el ...*, *op. cit.*

Güendel, Ludwin y Villalobos, Luis Fernando, "El nuevo desafío del municipio y la política social", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 18, enero-junio de 1990.

Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1988.

Harri, W. Blair, "Modelos para integrar la planificación del desarrollo social y la implementación a nivel local", en Kliksberg, Bernardo, *Pobreza, un tema impostergable*, México, FCE, 1993.

Maravall, José María, "Las razones del reformismo, democracia y política social", *Revista Leviatán*, Madrid, España.

Moyado Estrada, Francisco, *La política social en el contexto de una economía abierta: hacia una nueva estrategia de gestión en México 1983-1993*, tesis, México, UNAM-FCyPS.

Offe, Clauss, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Ed. CNCYA-Alianza, 1990.

Palma, Eduardo y Rufian, Dolores, "Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización de las políticas sociales en América Latina", en *Los municipios de Iberoamérica*, México, 1993.

Pozas Horcasitas, Ricardo, "El desarrollo de la seguridad social en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, oct-dic de 1992.

PRONASOL, *El combate a la pobreza*, México, El Nacional, 1991.

Salgado da Costa, Silvia Regina, "De la descentralización y desconcentración del poder político al uso de la información por la gestión local", Venezuela, CLAD, 1992.

Tifmus, Richard, *Política social*, España, Ed. Ariel, 1981.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Descentralización y desconcentración: medios para administrar la República federal", *Civitas*, núm. 2, julio-septiembre de 1990.