

LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN EL SIGLO XXI: CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DESCENTRALIZADO

Mayra Patricia Pérez Román¹

Imelda Contreras Lovera²

Carlos Carpio Cortes³

RESUMEN

Una tarea esencial en el desenvolvimiento de las funciones del Estado es la generación de políticas públicas como agentes creadores de estabilidad social. Es en búsqueda del bien común que se generan procesos de distribución de las funciones del Estado para adelgazar el aparato burocrático y poner fin a la visión interventora. Bajo la perspectiva de reducir el dominio estatal dentro del caso mexicano la circunstancia político-administrativa actual se encuentra en un complejo proceso de cambio que orienta al Estado no sólo al cumplimiento de sus leyes fundamentales y objetivos políticos trascendentales; sino también a grandes objetivos y metas sociales. Pensar en términos de Políticas implica no es pensar en una decisión aislada, sino en un conjunto de decisiones que se entrelazan y que se encaminan a alcanzar un objetivo común, es por ello que el presente trabajo plantea como cuestión central, cuáles son los males de la operación centralizada de los programas de combate a la pobreza, para lo cual se recurre a términos como, políticas públicas, pobreza y federalismo, entre otros, con el objetivo de identificar las bondades que tiene la descentralización en la atención de los problemas públicos

Palabras clave: Políticas públicas, pobreza, descentralización.

¹ Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Doctorante del Programa en Gestión y Políticas de Innovación (UPIICSA)-IPN. Profesora CU UAEM-Texcoco. e-Mail: mayra_0219@yahoo.com

² Maestra en Ciencias Económicas Financieras. Profesora CU UAEM-Texcoco y Tecnológico de Estudios Superiores-Chimalhuacan. e-Mail: imeruda20@hotmail.com

³ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México- CU Texcoco. e-Mail: carlos-dx95@live.com

Introducción

Un elemento constitutivo de la vida político-administrativa en México es la comprensión del desarrollo de la política social emprendida por el gobierno para brindar tratamiento al problema de la pobreza. El origen de dichas políticas radica en las variadas y cambiantes necesidades humanas, ya que en ningún momento se puede catalogar a la sociedad como estática e inmutable.

Bajo esta tesitura se puede entender al Estado como un ente regulador de la sociedad siendo su fin la procuración del bien común, sin embargo la pobreza representa la mayor dificultad para lograr éste objetivo además de ser el principal obstáculo para alcanzar el Desarrollo Humano. A lo largo del tiempo el gobierno mexicano ha puesto en marcha Programas de combate a la pobreza que pese al cambio de administraciones y nombres han seguido vigentes, prueba de ello son Pronasol, Progresa, y Oportunidades, que se basaron en un sistema de subsidios que al paso del tiempo y ante los cambios sociales no demostraron generar condiciones para que la población hacia la cual dirigía su atención alcanzara un pleno desarrollo.

Es así que el Estado debe replantear la forma de atender problemas como la pobreza, una de las herramientas que plantea el presente trabajo es la descentralización que será unos de los elementos que correctamente implementados permitirán abrir nuevas brechas de oportunidad en lo social. De esta manera la idea distributiva de las funciones se plasma dentro de la noción federal pues de acuerdo con Uvalle (1995:20) "El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas [...] donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política", con el fin de impulsar la unidad y armonía del Estado teniendo en consideración la existencia de autoridades soberanas.

Debido a la existencia de diversos órdenes de gobierno se recurre a relaciones intergubernamentales (RIG's) bien definidas que permitan a cada organización asumir una postura acorde con sus características y dentro del marco de las necesidades sociales. Se entenderá por RIG's la significación de vínculos de coordinación, cooperación, e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, y que tienen reservadas competencias propias.

Por ello su gran importancia dentro de la propia concepción del federalismo de ahí que Cameron (2001: 134) señale que las RIG's "son el caballo de batalla de todos los sistemas federales" representando el lugar entre lo que la realidad del país exige y lo que la constitución dispone. Debido a la necesidad de defensa del exterior y cohesión al interior es que el pacto federal cobra valor; para cumplir con ello el Estado delega tareas a los integrantes con el fin de agilizar las actividades y generar cursos de acción que atiendan los problemas al interior; es en este punto donde las políticas públicas coadyuvan en el bienestar de la población.

Pensar en términos de Políticas implica no es pensar en una decisión aislada, sino en un conjunto de decisiones que se entrelazan y que se encaminan a alcanzar un objetivo común lo que permite tomar decisiones de manera democrática mediante la participación de la sociedad. Tomando en cuenta la participación social y para lograr sus objetivos se plantea la descentralización como instrumento que brinda capacidades de decisión a niveles locales.

Genealogía del federalismo

Hablar de federalismo ha sido objeto de reflexiones desde perspectivas diversas, ya que la multiplicidad de elementos que confluyen en un determinado tiempo y espacio dificultan llegar a una definición general (Armenta, 2010). Discutirlo e indagar sobre él, significa aceptar que no sólo se refiere a la forma en cómo las entidades federadas se asocian para crear un ente

superior sino que dicha forma de organización está sometida a procesos históricos de cambio (Fossas, 2008; Patiño, 2010).

Se reconoce a Estados Unidos de Norteamérica (USA, por sus siglas en inglés) como el primero en concebir la forma de Estado federal en su texto constitucional durante la convención de Filadelfia de 1787, iniciando una etapa nueva para todo el mundo occidental (Armenta, 1996). De acuerdo al Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) la experiencia federalista norteamericana fue el precedente inmediato para México, aún cuando la herencia política del colonialismo se ponderaba más por el centralismo derivado del Estado unitario colonial (2009).

Las trece colonias americanas y su independencia de Inglaterra, originada por la inconformidad de los colonos a las decisiones provenientes de la corona, marcaron el pilar del federalismo para toda América ya que inició la senda para avanzar hacia el federalismo, como forma de organización política. Por ello la separación de las colonias de origen británico, permitió establecer un gobierno nacional, dotado de poderes, que a la par otorgaría determinadas funciones a los estados miembros, con lo cual podrían mantener una soberanía con respecto de Inglaterra. Así la federación estadounidense se conforma de muchos centros que se coordinan entre sí, alejándose de la centralización mediante el establecimiento de poderes dispersos.

Autores como Armenta (2010), reconocen a Estados Unidos como el antecesor del federalismo mexicano; sin embargo, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el caso mexicano no representa la copia fiel del estadounidense, pues siguió sus propios procesos de evolución histórica, entre los cuales se encuentran el proceso independentista de principios del siglo XIX, las demandas de una sociedad sometida al colonialismo, las ideas liberales de la Constitución de Cádiz, e incluso la influencia de pensadores como Montesquieu. (SCJN, 2011).

El término Federalismo, de acuerdo al IILSEN (1998), encuentra su origen etimológico en el vocablo latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, o acuerdo, de ahí que el concepto federar implica la distribución del poder de manera territorial, así el federalismo remite a la forma de Estado, donde los integrantes delegan atribuciones al poder central, de tal forma que sus facultades beneficien a la colectividad, (SCJN, 2011).

Así lo que se pretende es generar un sistema de pesos y contrapesos mediante una relación recíproca entre gobernantes y gobernados, siendo uno de los fines la seguridad y la estabilidad social. En este sentido, el federalismo simboliza el amalgamamiento de diversos conjuntos políticos, territoriales y sociales con características y necesidades propias que deciden unirse, por ello celebran un pacto de unión para la procuración del bien común.

Por su parte para A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, en su obra *El federalista* manifiestan que la Constitución Norteamericana pretendió “[...] formar una unión más perfecta, establecer la justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común promover el Bienestar general y asegurar [...] los beneficios de la libertad...” (1957:552); ideas apoyada por el IILSEN al considerar al federalismo como el encargado de representar la “unidad en la diversidad” (998: 11), siendo la característica principal la interacción que se da entre los estados integrantes y la federación. Si bien es cierto no existe una definición general, homogénea y aplicable a todos los contextos debido a los procesos históricos, si concurren puntos de unión, ya que se encuentra presente en los diversos autores, la idea de agrupar a particularidades bajo un poder superior que sea el reflejo de una sociedad en constante cambio, y que no trate de buscar modelos ideales, sino que sea adecuado al entorno socio-cultural y procure estabilidad.

Dada la inviabilidad de una definición general, es necesario recurrir a concepciones como la de Bobbio, quien también menciona la importancia de generar estabilidad mediante el federalismo,

ya que para dicho autor, el término establece la paz como objeto de lucha “Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados” (1985: 691). Anderson (2008), establece la idea de considerar que un modelo homogéneo de federalismo es inapropiado dada las circunstancias de cada contexto, pese a ello reconoce que los sistemas federales se distinguen por algunas características comunes y que se encuentran enunciadas en el cuadro número 1.

Cuadro 1. Características del federalismo

Característica	Descripción
Por lo menos dos órdenes de gobierno	Uno para todo el país y otro para las regiones. Cada gobierno tiene una relación electoral directa con sus ciudadanos. Las regiones tienen muchas denominaciones y nos referiremos a ellas como las «unidades constitutivas» de la federación.
Una constitución escrita	Algunas de cuyas partes no son reformables unilateralmente por el gobierno federal. Las reformas importantes que afectan a las unidades constitutivas requieren normalmente el consenso sustancial entre éstas y el gobierno central.
Una constitución	Que atribuye formalmente poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la garantía de una cierta autonomía auténtica para cada orden. No obstante, las federaciones difieren mucho en la manera y amplitud con que definen los distintos poderes de los dos órdenes.
Organización espacial sobre todo de Cámara alta	Para la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave a fin de permitir la participación regional en la toma de decisiones a nivel central, a menudo dando a las unidades pequeñas más peso del que les correspondería de acuerdo con sus poblaciones.

Fuente: Elaboración propia, con base en Anderson, George, (2008), *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.

Continuación. Cuadro 1. Características del federalismo

Característica	Descripción
Un árbitro para la resolución de conflictos	Que suele implicar tribunales, pero en ocasiones referéndums o una Cámara alta para la resolución de los conflictos constitucionales entre los gobiernos.
Procesos e instituciones	Para facilitar o establecer relaciones entre los gobiernos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Anderson, George, (2008), *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.

Anderson reconoce los elementos anteriores como los puntos de unión entre las diversas perspectivas del federalismo, pero pone especial atención en el primero ya que para él, la esencia del federalismo, ésta en la existencia de “dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del otro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables ante sus respectivos electorados” (2008:22). Por ello los rasgos más específicos de cada federación, reflejan las tradiciones institucionales locales, así como el nivel y la clase de autonomía, vale la pena aclarar que, por regla general, el federalismo requiere democracia y Estado de Derecho porque los regímenes no democráticos no suelen permitir la auténtica autonomía.

Dentro del marco teórico referido son destacables los aportes de Uvalle (1995) para quien el nuevo federalismo, consiste en erradicar la separación que se encuentra entre los factores reales de poder y la constitución escrita, ya que la situación conlleva a una vida institucional marcada por un alto grado de centralización, que a decir de Krauze lleva a que en México no exista “un verdadero régimen republicano, representativo, democrático, federal como el que enuncia la Constitución vigente, sino una especie de monarquía absoluta y centralista con ropajes republicanos” (Citado por Uvalle, 1995: 34).

Las líneas previas permiten identificar, que el nuevo federalismo consiste en la proclama del federalismo frente al centralismo, formulada, de acuerdo con Luis Mora en 1837, al vincularlo con la lucha entre la “marcha política del progreso y la marcha política del retroceso” (Citado por Uvalle, 1995:7). En virtud de ello se buscan el desarrollo mediante el trato más directo con los gobernados.

Así para los fines del presente trabajo se tomara la concepción vertida por Uvalle (1995) respecto al nuevo federalismo dado que se contrapone a las ideas improductivas, a-históricas y

decadentes dando lugar a nuevas formas de comunicación política en donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita dejar a tras la omnipotencia del poder central. (Uvalle, 1995). De esta manera el federalismo conjuga relaciones centrales y descentralizadas, donde se pretende establecer una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que certifiquen la diversidad política y cultural de los integrantes en favor de la unidad del Estado.

De acuerdo con Uvalle (1995) existe una relación entre federalismo y descentralización, razón por la cual es necesario abordar el término, ya que por el primero un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado, mientras que en la descentralización coexiste la capacidad de oxigenar la unidad política, en donde la equidad institucional encuentra equilibrio, además de fortalecer la autonomía y personalidad de otros centros de gobierno plurales y heterogéneos.

La descentralización, un acercamiento

La modernización del Estado y del sistema político administrativo ha sido un imperativo para el desarrollo. La descentralización se ha planteado a lo largo del tiempo desde formas muy diferente dependiendo el autor o la institución que lo aborde (Marcou, 2008). El desarrollo de la descentralización ha merecido cada vez mayor interés en todo el mundo. Desde los últimos años de la década de los 80's, muchos países han emprendido el camino hacia la descentralización, pero debido a la heterogeneidad de éstos, es inviable el hablar de un modelo estandarizado. Los procesos y procedimientos se diversifican según las metas y objetivos originales. (FAO, 2004)

Para comprender la descentralización, se debe, de acuerdo a Palma y Rufian (1991) reconocer que existen ciertos acuerdos. En primera instancia, el concepto de descentralización, se

entiende en el sentido de transferir por normas legales, competencias decisorias y la titularidad de esa competencia de una instancia central hacia una instancia subnacional, con objetivos de distribuir territorialmente poder y legitimar el Estado.

Bajo esta óptica, el término implica que los entes descentralizados poseen personalidad jurídica propia y capacidad para tomar las decisiones de última instancia sin que puedan ser revocadas por un organismo superior. Esta definición marca una distinción de aquellos organismos desconcentrados que, además de no ser más que un órgano de la misma dependencia central, pueden ser influenciados por estas (Palma y Rufian, 1991).

Una concepción, en torno al concepto es expuesta por Cheema y Rondinelli, para quienes “La descentralización se define como la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos -a través de la desconcentración, delegación, o devolución-desde el centro hacia los niveles inferiores de la administración-” (2007:1). La descentralización se forja como un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. En este contexto puede adoptar varias formas de descentralización que de acuerdo a la FAO puede ser “política, administrativa o fiscal, y conseguirse mediante la desconcentración y la delegación” (2004:5). Estas diversas formas se distinguen por sus características, y condiciones para el éxito.

En lo concerniente a la delegación, el gobierno central transfiere ciertas facultades y responsabilidades a niveles inferiores donde el objetivo principal es aproximar el gobierno a las personas para lograr una mayor transferencia y rendición de cuentas (FAO, 2004). Es necesario aclarar que bajo esta idea el gobierno local actúa dentro de las líneas normativas generales fijados por el gobierno central, pero bajo un esquema de autonomía en relación con la manera de realizar sus tareas.

Ahora bien debido a la multiplicidad de autores que han versado sobre el tema existe una gama amplia de tipologías que rodean a la descentralización, entre las cuales desatan, la ofrecida por Marcou (2008) quien considera cuatro tipos de descentralización. El primer tipo se denomina descentralización administrativa, que consiste en la rendición de cuentas de las autoridades locales a las superiores.

En segunda instancia aparece la descentralización política, donde las autoridades locales son independientes del Estado, por lo menos teóricamente, encontrándose dotadas de poder y originadas de procesos de elección; la tercera vertiente se identifica con el nombre de descentralización presupuestaria, y hace alusión a la transferencia de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias y responsabilidades transferidas; por último; el cuarto tipo se denomina descentralización de mercado, que implica una transferencia de funciones al sector privado, incluida la administración y planificación, ocupada por las instituciones públicas (Marcou, 2008).

La descentralización transfiere a los gobiernos locales “atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma” (Uvalle, 1995: 27). La distribución de poder, implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor, y reconoce la inviabilidad de que sea sólo el poder central el que tome decisiones de manera unilateral, ello debido a lo complejo de las sociedades que se encuentran en constante cambio.

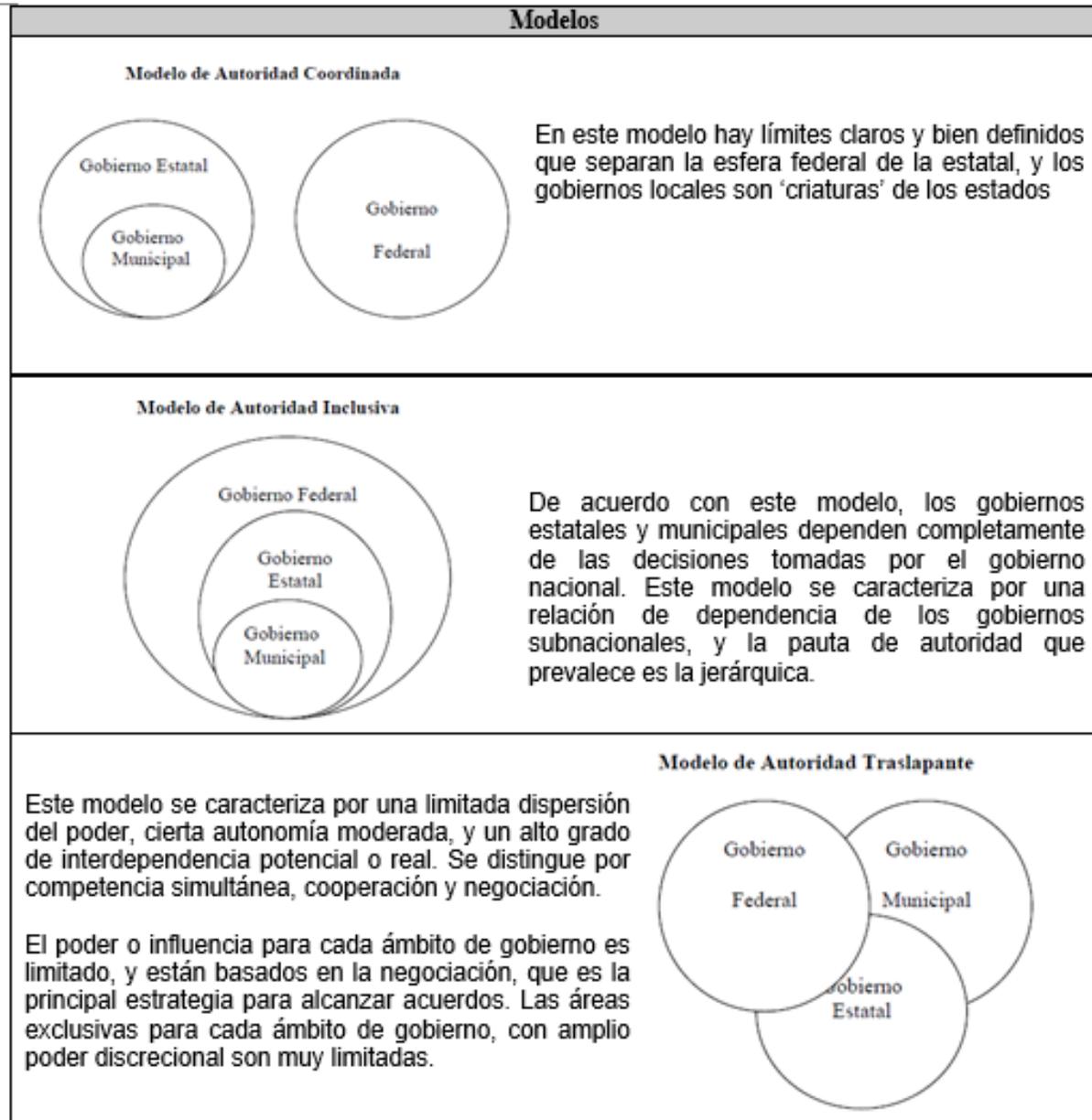
Por esta razón la descentralización se vincula con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, favoreciendo así, a los gobiernos locales debido a que son el medio “a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva

en los asuntos públicos” (Uvalle, 1995:28). Resulta necesario mencionar que la descentralización a los gobiernos locales es sumamente compleja a causa de la implicación de cuestiones relacionadas con “las finanzas, la administración, el control, la regulación, la presentación de informes y la rendición de cuentas, elementos todos ellos que forman parte de la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno” (FAO, 2004: 6).

Para impulsar los procesos descentralizadores se necesita que los integrantes del pacto federal mantengan comunicación plena, para ello se requiere el establecimiento de Relaciones Intergubernamentales (RIG’s) sólidas y definidas bajo un marco cambiante de interacción capaz de adecuarse a los cambios constantes que en el tema social, político y administrativo se presentan.

De ahí que la necesidad de conexión entre los diversos órdenes de gobierno encuentran un marco de análisis y de discusión en éstas, debido a que hacen referencia a los enlaces que se suscitan entre el gobierno del Estado y los poderes públicos; debido a la importancia del término es que se desarrolla el diagrama, pues las RIG’s representan los vínculos de coordinación, cooperación, e intercambio que se generan entre las instancias de gobierno. De acuerdo con Wright (1988) citado por Carrera existen tres modelos clásicos para la interacción entre los gobiernos federales, estatales y locales, y que se encuentran en el diagrama 1:

Diagrama 1.
Modelos de Relaciones Intergubernamentales



Fuente: elaboración propia basado en los esquemas de Carrera (2004).

De acuerdo con Carrera (2004) se considera que el modelo de autoridad traslapante representa con más exactitud cómo las RIG's funcionan hoy en día en los Estados Unidos de América, siendo la representación más cercana en un sistema federal. De ello se desprende el hecho de considerar que en el contexto nacional el tercer modelo sea el más cercano y que se vea

reflejado en las políticas públicas, ya que pese a los intentos de descentralización aun la dispersión de funciones es limitada y las decisiones nodales recaen en el entorno federal de manera unilateral.

Vale la pena señalar que es precisamente el nivel federal quien debe de pugnar por reconciliar la unidad con la diversidad social (Armenta, 2010), generando una correcta cohesión social, que es también uno de los objetivos de la políticas públicas, y cuyo término se aborda en la siguiente sección, pues es importante dilucidar sobre las características de éstas y como mediante la interacción de sujetos sociales se generan cursos de acción.

Bosquejando a las Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas se desarrolló durante el periodo que comprende a la posguerra (Segunda Guerra Mundial), en Estados Unidos el iniciador fue Harold D. Lasswell. Cuando se piensa en términos de políticas resulta esencial mencionar que la política ha fijado una mayor atención a la planeación, así como a los diversos sistemas de información en los que se basa el personal para la toma de decisiones, con ello se busca ser más conciente en el proceso de la política (policy process), así como de su elaboración y realización esto con el fin de racionalizar las decisiones (Lasswell, 2000).

Numerosas son las definiciones sobre políticas públicas, sin embargo éstas no se entienden como una decisión aislada, sino a decir de Canto (2002), como un conjunto de decisiones que se entrelazan, con un objetivo común y que se suponen la solución a problemas específicos en medio de la diversidad. En décadas pasadas las decisiones en México eran consideradas como asuntos internos del gobierno, pero en el actual contexto se trata de un proceso de discusión de los diversos actores sociales, por lo anterior podemos aumentar a la definición antes mencionada de políticas públicas, el hecho de ser un proceso de discusión entre actores

sociales con mecanismos de participación de la sociedad. En el caso mexicano existe una tendencia a identificar lo público con el gobierno como instituciones de gobierno, empresas, etc. (Canto: 2002).

La definición arriba citada, se relaciona con los principios del federalismo, porque recurre a la interacción de sujetos sociales con órdenes de gobierno superior. Vale la pena recordar que las entidades han decidido integrarse al pacto federal para lograr la salvaguarda de intereses comunes, así la participación funge como un mecanismo de regulación del poder mediante la participación, ya que como bien señala Armenta (2010), el federalismo ejerce el poder político regulado, donde se pretende reconciliar la unidad con la diversidad.

Además las políticas se sustentan en mecanismos democráticos para la toma de decisiones, que en palabras de Anderson son una regla general, es decir, se “requiere de democracia y Estado de derecho” (2008:22) como norma ineludible del federalismo. Debido a la necesidad de procesos democráticos se ha buscado dejar atrás la idea de considerar a las decisiones gubernamentales como asuntos únicamente internos.

Ahora bien, un factor fundamental es la participación de la sociedad en cada etapa de las políticas, esto mediante buenos argumentos por medio de representantes, es por ello que existen niveles de participación entre los que destacan a) información, que tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normas y proyectos del sector gubernamental, b) consulta, en donde el gobierno se entera de la opinión ciudadana, c) decisión, no sólo se queda en emitir la opinión, sino que ésta, es obligatoria para quien realiza la consulta, d) delegación, consiste en otorgar a alguna organización ciudadana la puesta en marcha de algún proyecto, e) asociación, que implica que la iniciativa pueda estar de lado de las organizaciones ciudadanas, f) control,

que plantea la regulación de acciones de gobierno por medio de organizaciones de la ciudadanía (Canto: 2002).

Dentro del acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública se puede decir que es elaborada bajo la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas, (Aguilar, 2000). En consecuencia la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política, por ende las políticas y su desarrollo no son un tranquilo espacio jurídico, sino una arena política en la que convergen las fuerzas de la actividad gubernamental constituyendo arenas reales de poder, dentro de esta perspectiva no hay una política general, ejemplo de ello es el caso mexicano en donde no se puede hablar de una sociedad sola.

En México, como en otros países creció el Estado en el ámbito de los poderes, atribuciones y normas limitado así las libertades políticas (democracia) y económicas (redimensionamiento) de los ciudadanos, esto era síntoma de un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y recursos. Vale la pena mencionar que gobernar no es intervenir siempre ni dar un formato homogéneo, por ello el análisis y diseño de políticas públicas abre un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad.

Gobernar de acuerdo a políticas públicas es incorporar la opinión y corresponsabilidad, suponiendo gobernantes elegidos democráticamente y depurando políticas corporativistas y clientelares exigiendo democracia representativa y participativa; gobernar por políticas públicas significa el descubrimiento del costo-beneficio, poniendo fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados (Aguilar, 2000).

En las políticas públicas subsiste la idea de que el Estado juega un papel central, pero esta imagen central se basa en la idea de que el Estado puede cometer errores ya que es parte del desenvolvimiento que se da al paso del tiempo, por tal motivo al aceptar que el Estado es susceptible a fallas se puede pensar que éste puede redireccionar la orientación de sus políticas. La dirección que toman las políticas serán tomadas por medio de un análisis previo del contexto y bajo algún tipo de racionalidad que van desde la racionalidad total, difícilmente alcanzable, hasta el modelo incrementalista.

En México, como en otras partes del mundo, las graduales demandas sociales han generado la creación de grandes programas con el fin de atender el problema que representa la pobreza, sobre todo en economías en vías de desarrollo como la nacional. Sin embargo muchos de ellos más que atender los males sociales han sido utilizadas de forma clientelar para legitimar el actuar gubernamental y en algunos casos aún no ha superado el carácter asistencialista.

La Política Social de combate a la pobreza en México

Es necesario iniciar puntualizando el término pobreza ya que ha sido abordado a lo largo de la historia por un sin número de pensadores cada uno influenciado por su contexto. De esta forma el presente apartado define qué es la pobreza, así como la tipología que se ha desarrollado al respecto. Los diversos programas sociales encuentran sus bases en la mejora del bienestar de la población que se encuentran bajo situaciones de pobreza, de ahí la importancia de dilucidar sobre el término.

El término pobreza no puede plantearse fuera del contexto de una filosofía social que teorice sobre la naturaleza de las necesidades del ser humano, y la importancia de ciertas carencias, a partir de que los contextos filosóficos y teóricos son variados las implicaciones para la conceptualización de la pobreza son diversas (CTMP, 2002). Dicho Comité menciona que no

existe un significado único del término pobreza, aunque un elemento común de las definiciones es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por determinadas personas, es decir es la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad.

El término citado puede concebirse como una carencia definida en distintos espacios como en oportunidades de participación en los mecanismos de decisión colectiva o política, que le dan voz a la ciudadanía en la representación de sus intereses, en mecanismos de apropiación sobre recursos que provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos, en capital humano o físico, en ingreso para la obtención de ciertos elementos, en bienes de consumo como la canasta de bienes alimenticios y no alimenticios, en bienestar (entendido en sentido subjetivo) por ejemplo de un nivel adecuado de satisfacción personal (CTMP, 2002).

Cabe destacar que la situación de pobreza no es de carácter voluntario sino impuesto por el gran número de restricciones para acceder a aquello necesario para alcanzar un nivel de vida mínimo, en donde lo socialmente imprescindible dependerá de la perspectiva teórica en la que gire la pobreza, pero no así la noción de que es la falta de oportunidad y no el resultado lo que determina la posición de pobreza, lo anterior enfatiza más la ausencia de oportunidad para obtener un logro, que el logro mismo.

Para los fines de éste trabajo se entenderá que la base de las diversas definiciones de la pobreza ha sido el comportamiento de los hogares con carencias de medios económicos, considerando en esta situación a aquellos que suelen depender de la asistencia del Estado. Por ello se puede entender a la pobreza como una “privación multidimensional, en donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activo, ingresos, bienes de consumo y/o otros elementos identifica a quien es pobre” (CTMP, 2002: 18).

Un modo para tratar de resolver tal conflicto es pensarla en términos aún más generales, es decir como la privación de capacidades básicas. El Comité señala que la privación de capacidades básicas es definida en el sentido postulado por Amartya Sen, que define el conjunto de estados que pueden alcanzar los individuos y que son considerados como indispensables para elegir proyectos de vida específicos (CTMP, 2002). Bajo la concepción anterior el estándar social se plantea a partir de lo que puede ser o hacer una persona y los activos.

El ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar determinadas capacidades. Por su parte las características personales y el contexto social definen la forma de transformar los insumos en capacidades específicas (CTMP, 2002). Por ende, el bienestar y las pautas de comportamiento percibidas son resultado de capacidades disponible y de las preferencias individuales por lo que no establecen por sí mismo una situación de pobreza.

Estar en situación de pobreza, desde esa perspectiva, significa que las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades consideradas como básicas. Existen grandes discrepancias de una sociedad a otra, por lo que aun cuando se planteen requisitos considerados como universales para no ser pobre, es precisamente dichas diferencias las que impedirán se cumplan todos los estándares para evitar caer en situaciones de pobreza ya que los ingresos o los bienes de consumo considerados apropiados dependerán de las ideas reinantes encasa sociedad.

En este punto resulta conveniente hacer una distinción entre la pobreza asociada a la interacción con el medio social (considerada como pobreza moderada) y a la referida a la imposibilidad de alcanzar la eficiencia biológica (considerada como pobreza extrema). La primera se refiere al hecho de que las personas pertenecientes a un hogar puedan vivir

experiencias que ellos consideran significativas en el contexto de la sociedad en que se desarrollan, mientras la segunda se asocia con estar nutrido adecuadamente y contar con una salud razonable.

La pobreza en México requiere un tratamiento especializado y de carácter prioritario. Debido a la magnitud del problema las políticas públicas y las políticas sociales necesitan de un nuevo análisis para conocer si la población a la cual están dirigidas, está siendo realmente beneficiada conforme a lo estipulado en las propias políticas.

Conclusiones

Dada la enorme diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos, y financieros a los que se enfrentan los países, no es prudente pensar a la descentralización como la panacea o como un método de resolución a todos los conflictos. La restauración o establecimiento del equilibrio de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno ha presentado normalmente significativos desafíos político-administrativos.

La delegación de facultades a los gobiernos locales requiere importantes cambios en la autoridad política, financiera y administrativa. Otra consideración importante es que en algunos países representa un paso decisivo hacia el desmantelamiento de las estructuras de control en el cual el gobierno central no ofrece el nivel adecuado de servicios de manera uniforme en todo el país. En tal caso, la descentralización requiere el acceso a recursos que la propia federación asigne con el fin de ofrecer un nivel de servicios más uniforme en todo el país, además de establecer amplios canales de comunicación abiertos a las críticas.

Una vez analizadas las diversas fuentes, resulta evidente que debido al carácter multidimensional de la pobreza es necesario generar nuevas formas de ejecutar las políticas

sociales, ya que hasta el momento la marcada centralización y control federal no ha tenido los resultados esperados no sólo por los beneficiarios sino por las propias autoridades que las gestionan, por ello descentralizar debe ser una tarea que emprendan los gobiernos para el mejoramiento de su administración y la procuración del bien común, dicha tarea deber ser adecuada al contexto, pensada de manera analítica y adecuada a las necesidades.

Los procesos de descentralización ayudan a cumplir con los objetivos que se finjan las grandes políticas públicas. En el desarrollo de las políticas sociales del presente siglo intervinieron factores como el clientelismo y el asistencialismo, que impidió se cumplieran los objetivos sobre las cuales fueron diseñadas, pues se tenía la idea que la dotación de políticas de este orden unidamente eran puestas en marcha como paliativos y no atacaban los problemas de fondo, lo que genero un circulo acciones incrementales que atendían cuestiones coyunturales y no de largo alcance, como ahora se pretende.

Finalmente es posible concluir que la descentralización se trata de un proceso gradual de cambio que identifica sus características con cada contexto y que necesita ser apoyada por RIG's fuertes y definidas que permitan la cohesión entre las instancia de gobierno que serán las encargadas de diseñar políticas públicas que dentro de su la amplia gama dirigen cursos de acción dirigidos a la población mediante políticas de corte social para combatir la pobreza y así lograr el amalgamiento entre los miembros integrantes de la federación respetando las singularidades y logrando el objetivo primordial que es la procuración del bien común.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F,** (2000), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Aguilar Villanueva, Luis F,** (2000b), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Anderson, George,** (2008), *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.
- Armenta López, Leonel Alejandro,** (1996), *La forma federal de estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Armenta López, Leonel Alejandro,** (2010), *Federalismo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, Mendoza, Enrique,** (2007), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Ed. Porrúa; México.
- Cabrero, Mendoza, Enrique, García del Castillo, Rodolfo** (2001), *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, 2º Congreso "Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado". Red de investigadores en gobiernos locales de México (IGLOM), México.
- Canto, Chac, Manuel,** (2002), *Introducción a las políticas públicas* en: Canto Manuel y Oscar Castro, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México MCD.
- Carrera Hernández, Ady P,** (2004), *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP),** (2009), *Federalismo*, Congreso de la Unión, Cámara de diputados LX Legislatura. México, Palacio Legislativo de San Lázaro.

Di Gropello, Emanuela y Cominetti Rossella, (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hamilton, Alexander, Jay, J, Madison J, (1957), *El Federalista*. Ed. FCE. México.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), (1998), *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*. México.

Lasswell, Harold, (2000), *La orientación hacia las de políticas*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las políticas públicas*, México, DF Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

Marcou Gérard, (2008), *Essay on the clarification of some key concepts and methodical problems*, en Decentralization and local democracy in the world, First Global Report by United Cities and Local Governments, A co-publication of the World Bank, United State of America.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (2004), *Descentralización e impuesto predial rural*, Estudios sobre tenencia de la Tierra 7, FAO, Italia, Roma.

Palma, E y Rufian, D, (1991), *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional*, En: Seminario internacional acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales, Santiago de Chile, ILPES. 1991.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), (2011), *El federalismo*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, México.

Uvalle Berrones Ricardo, (1995), *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*, en Revista Gestión y estrategia, La nueva administración pública y aspectos problemáticos de la micro gestión, Número 7, Enero Junio. UAM-Azcapotzalco, México.

Cheema, G. Shabbir, Rondinelli, Dennis A, (2007), *From government decentralization to decentralized governance*, in: G. Shabbir Sheema, Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing*

governance, Brookings Institution Press, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Consultado en [línea], <http://www.amazon.com/Decentralizing-Governance-Emerging-Practices-Innovative/dp/0815713894>, consultado 3 de abril de 2017

Wright Deil. S., (1998), *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los estados unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, en [línea] www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_0_06_006.pdf, consultado el 15 de mayo de 2017.