

Descentralización, territorio y políticas sociales: herramientas de combate a la pobreza en México

Mayra Patricia Pérez Román¹

Enrique Moreno Sánchez²

Carlos Carpio Cortes³

Resumen

El trabajo concierne a un proceso de reflexiones teóricas para el análisis y sustento de los temas que se presentan, y con ello entender la manera en que se despliegan las actividades del Estado. La figura estatal requiere sumar elementos que le permitan tomar decisiones que impacten de manera positiva en territorio mexicano, el contexto cada vez más exigente requiere la incorporación de sectores que han sido relegados por considerarlos residuales o poco importantes ante la federación, ejemplo de lo anterior es el entorno local y que ha sido olvidado y no ha sido considerado como la fuente de información primaria para incentivar decisiones racionales por parte del gobierno en turno. Las necesidades atendidas por las políticas sociales representan un crisol de problemas por lo que requieren de atención distinta y no tratamientos homólogos ante escenarios distintos, puesto que la sociedad no es estable e inmutable sino dinámica y por ende cambiate.

Bajo este panorama se deben desarrollar acciones del Estado priorizando el desarrollo de procesos de descentralización que acerquen la administración al ciudadano y construyan acciones que permitan atender de manera distinta los problemas con el diseño de acciones que sumen participación local como vía para alcanzar el bienestar. El problema se refiere a la centralización administrativa, ya que implica la marcada disminución de las capacidades del Estado en la atención a los complejos problemas públicos puesto que de manera constante limita la participación de los municipios en la toma de decisiones, además no permite la correcta planificación económica del gobierno federal, nulifica la participación de zonas o regiones marginadas.

El objetivo del trabajo es identificar a la descentralización como una herramienta administrativa que permite una nueva forma de detectar las necesidades sociales y desplegar acciones acordes a las necesidades y contexto. Desde la postura descentralizada se contará con mayores insumos para la atención a las demandas de la población específicamente en el campo de la atención a la pobreza ya que la generación de información ayudará a la toma de decisiones racionales permitiendo con ello descongestionar al gobierno central. Dentro de las conclusiones se postula a la descentralización como un proceso gradual que se ajusta a las capacidades de cada contexto, y que correctamente implementada permitirá el desarrollo de acciones en búsqueda del bien común con un gobierno más cercano a la población involucrando a otros sectores y facilitando el desarrollo territorial equilibrado limitando el poder del gobierno central.

Palabras clave: descentralización, sociedad, territorio, pobreza, políticas públicas

¹ Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Doctorante del Programa en Gestión y Políticas de Innovación (UPIICSA)-IPN, Correo Electrónico: mayra_0219@yahoo.com

² Doctor en Urbanismo, Líder de cuerpo académico: política gobierno y territorio, Centro Universitario UAEM Texcoco. Correo Electrónico: enriquetex132@gmail.com

³ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Maestrante del programa en Administración con Especialidad en Alta Dirección UPVM, Correo Electrónico: pitecafc@gmail.com

Marco metodológico

La aplicación y selección del método de investigación depende del objeto de estudio sobre el cual recae la indagación. Para los fines del presente trabajo el método a utilizar es el deductivo. Dicho estudio parte de lo general a lo particular, es decir es entendido como un método de disertación teórica. En los diversos escenarios, el método de deducción es considerado como un método que utiliza procesos dinámicos y complejos, avocados a realizar o sistematizar operaciones lógicas.

El planteamiento del problema se postula en términos concretos, expresando los factores, elementos y relaciones del problema, de tal manera que la centralización es susceptible de estudio y la descentralización será la vía para cumplir los objetivos del Estado en la generación de estabilidad social. El problema de investigación esboza la siguiente interrogante ¿Cuáles son los beneficios de la descentralización ante los retos de la atención a la pobreza en México? Para construir la respuesta se desarrollan reflexiones teóricas identificando los elementos positivos que la centralización brinda en un nuevo marco de actuación de las políticas sociales. En lo concerniente al objetivo, se busca analizar los términos descentralización, política social y pobreza para evidenciar los elementos positivos que cada uno ofrece en la construcción y mejoras en el actuar administrativo, que correctamente implementados distribuyen el poder y descongestionan la administración central.

En suma, se postula la viabilidad de la investigación y bosqueja los problemas de la centralización y la manera en que su opuesto (descentralización) es considerada como mecanismo para la distribución del poder y eficiencia. Se privilegia el desarrollo y aplicación del conocimiento, entendido como la utilización innovadora que de los nuevos saberes hace el profesional al atender asuntos de su campo de estudio. La aplicación del conocimiento constituye un proceso dialéctico, que pasa del nivel teórico al empírico o de lo abstracto a lo concreto y comprobable manteniendo un espíritu innovador y creativo.

Cabe destacar que los resultados no pretenden ser generalizables, ya que enmarcan el comportamiento humano, y son válidos sólo para un determinado sector; la técnica que se utilizará es documental, este tipo de investigación es teórica ya que las obras de consulta versan sobre un tema específico. La investigación documental permite observar el fenómeno sustentándose en información bibliográfica.

Descentralización: marco conceptual

El contexto nacional se encuentra plagado de contrastes sociales, lo que hace evidente la necesidad de desplegar acciones por parte de la administración federal con el objetivo de promover formas nuevas de atender las necesidades sociales, impulsando procesos redistributivos de autoridad y celeridad en la toma de decisiones. La descentralización es la herramienta administrativa que plantea brechas renovadas en la atención a los problemas públicos.

El camino de la descentralización inició desde la década de los 80as en América Latina, lo que desde su inicio constituyó un reto para la región debido a su tradición centralista lo que postuló un reto para los diversos gobiernos que debían solventar problemas sociales con calidad y equidad (Jaramillo, 2010). Por ello la descentralización se forja como un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder.

El término descentralización hace referencia a la propagación de autoridad entre los niveles menores del sistema administrativo con el objetivo de descongestionar y hacer más ágil el

desempeño del gubernamental (López, 2019). Vale la pena destacar que no es un paso automático, ya que se encuentra primada de cargas ideológicas que va de la mano con el contexto donde se desarrolla, su ejecución homogénea sin tomar en cuenta el entorno refiere problemas por lo que su implementación debe ir en paralelo con la modernización del sistema político y administrativo.

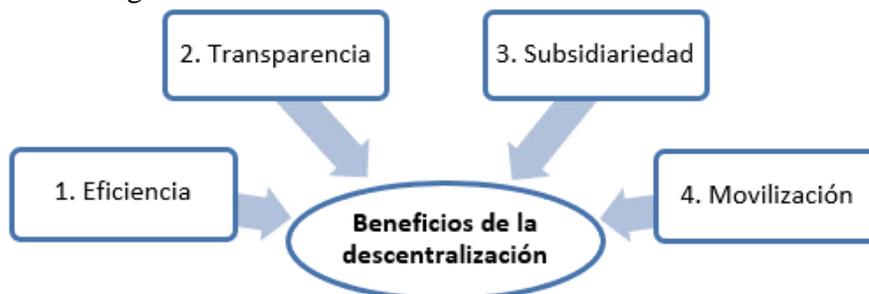
Bajo esta idea el concepto busca mejorar el proceso de planeación local que permita solucionar necesidades que sean reales, mediante la corresponsabilidad con la población que apoye las decisiones del gobierno en turno en la toma de decisiones que busquen mejorar la calidad de vida, por ello es necesario que los tres niveles de gobierno brinden a la centralización el papel fundamental que por antonomasia le pertenece y que deberá reflejarse en el diseño de políticas públicas (Jaramillo, 2010).

La descentralización a lo largo del tiempo de ha esbozado desde formas muy diversas dependiendo el autor que lo aborde (Marcou, 2008), el término esgrime un objetivo en el que se pretende disgregar las demandas y conflictos reduciendo los gastos de la administración central (Borja, y *et al*, 1989). Una concepción, en torno al concepto es expuesta por Di Gropello y Cominetti para quienes la descentralización implica “La transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, (1998: 17).

Así, el término es ya una necesidad social y un reclamo popular ante la previa entrega de potestad que el ciudadano hace, por ello busca impulsar el desarrollo regional, y un equilibrio urbano-rural, el fortalecimiento de las entidades federativas y de los municipios, la distribución de competencias y recursos entre los diversos niveles de gobierno, el estímulo a la participación pública, la distribución de las actividades productivas, así como el bienestar social de la población (Hasano, y *et al*, 2016).

Pese a lo complejo de su establecimiento, la propuesta descentralizada sigue siendo la vía por la cual los países en desarrollo ponen freno al gobierno central que no ofrece un nivel adecuado de servicios de manera uniforme en todo el país ya que al incorporar elementos periféricos o locales se rompe la rutina, donde muchos servicios gubernamentales son de fácil acceso únicamente para quienes viven en las grandes ciudades, mientras que en las regiones lejanas la presencia de organismos de gobierno central es casi inexistente y carece por ende de constancia en la atención de las demandas. La descentralización establece procesos deseables para la gestión de las administraciones como los vertidos en la figura 1.

Figura 1. Elementos deseables de la descentralización



Dentro de los beneficios de la descentralización se pueden esbozar los siguientes:

DESCENTRALIZACIÓN, TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES: HERRAMIENTAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

1. Aumento de la eficiencia administrativa y económica en la mejor asignación de recurso, ya que dicha concesión parte de la mejor comprensión de las necesidades locales.	2. Existe una vinculación clara, entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos públicos por ellos.
3. Se consigue mayor grado de eficiencia al garantizar que los cargos democráticamente elegidos rindan cuentas al electorado.	4. La participación comunitaria aumentada de los ciudadanos dentro de las instituciones locales debería mejorar el proceso democrático y con ello la toma de decisiones ilustradas.

Fuente: elaboración propia con base en FAO, 2004

Vale la pena aclarar que descentralizar implica apertura a la iniciativa y procesos de organización que desde lo local puede emprender la sociedad civil contribuyendo a la integración del territorio e incluso dando pie a vivir un verdadero federalismo en su vertiente nueva. La descentralización trasciende el enfoque político administrativo tradicional y deviene una estrategia más equitativa y territorial del desarrollo y de respuestas a las oportunidades (BM, 2003).

Sumado a los beneficios anteriores, se pueden agregar elementos como la mayor participación ciudadana y eficiencia. En el primer rubro, se refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a órganos locales elegidos previamente de manera democrática, lo que impulsa de modo paralelo la legitimación gubernamental. En lo concerniente a la eficiencia, se impulsa la descongestión del poder central, y de manera adyacente facilita la gestión de los asuntos públicos al entregarlos a órganos que por su proximidad al entorno local puede verter su atención con mayor rapidez y certeza.

En una posición similar Cabrero menciona que la “descentralización implica un conjunto de vertientes que pasan por lo económico-regional, por procesos de ajuste entre actores políticos, por sistemas de relaciones sociales locales, por redes institucionales y procesos de decisión que configuran las estructuras de acción gubernamental” (Cabrero, 2007: 81).

Tanto el BM (2003) como Cabrero (2007) consideran que se trata de impulsar el desarrollo desde lo local, mediante el acoplamiento de los actores políticos, que configuren la correcta acción gubernamental, mediante procesos de innovación administrativa. Los procesos de descentralización se gestan en concordancia al momento histórico en el que desarrollan, por lo que tienen determinadas particularidades, que como señala Rodríguez (1993) sirven como impulsoras y afianzadoras de dicha perspectiva, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Tabla 1. Características de la descentralización

Supuestos	
Descongestionar administrativamente el Gobierno Central.	Facilitar un desarrollo territorial equilibrado
Mejorar la administración del Estado	Para apoyar la planificación económica
Acercar la administración al ciudadano	Facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial
Fortalecer otras instancias del Estado	Incorporar zonas y regiones marginadas
Limitar el poder del gobierno central	Mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos
Involucrar en las tareas del gobierno a otros sectores	Racionalizar las inversiones del gobierno central

Fuente: elaboración propia basado en Rodríguez (1993).

Una vez señaladas algunas de las características, es prudente mencionar que, entre los beneficios de los procesos de descentralización, se destaca la mayor congruencia entre las demandas por servicios regionales y la oferta realizada a través del gasto público. Al decidir sobre alternativas de gastos más cerca de los beneficiarios y en correspondencia con las necesidades de la población, se estima que los servicios públicos son usados con mayor eficiencia. Sin embargo, para que este vínculo directo entre demanda y oferta pública se dé en la práctica deben existir dos condiciones básicas que se acuerdo al BM (2003:3) son:

- a) Comunicación directa entre población y autoridades para que las sugerencias puedan traducirse en decisiones sobre el gasto.
- b) Fuentes de financiamiento y la autonomía de decisión sobre el uso de los recursos; de ahí la importancia de delimitar claramente las competencias funcionales y fiscales de los distintos niveles territoriales (2003: 3).

Así la descentralización apunta a mejorar la gobernabilidad y el desarrollo local, el alivio y reducción de la pobreza, que es una tarea fundamental de diversos gobiernos, como el mexicano, que, en busca de generar una adecuada cohesión social, impulsa sexenalmente grandes Programas para brindar tratamiento a la pobreza. De ahí que existan puntos a favor y en contra de dicha perspectiva, sin embargo, hay que tener en cuenta que más que desventajas se hace referencia a obstáculos y riesgos implícitos en la descentralización. Una de las causas de que el tema abra el debate es el hecho de que el término es usado con poca precisión en el debate político, sin mayor reflexión sobre sus implicaciones políticas y técnicas para el conjunto de la función pública por lo que se carece de un consenso político.

Otra causa es el riesgo de considerar a la participación de la comunidad como una sumatoria de micro unidades sociales, que podrían ser una fuente de inestabilidad, aunado a lo anterior, la habitual limitación de la participación en la determinación de políticas, quedándose sólo como receptores y no como corresponsales de su propio bienestar. A nivel municipal existe el riesgo de considerarlo como procedimientos clientelares entre autoridades locales y población, y se desvíen de la tarea que se les delegó debilitando el impulso democratizante de la descentralización (BM, 2003).

La descentralización de acuerdo a la FAO (2004) representa un requisito necesario para hacer frente a desafíos como el aumento creciente de exigencias que se plantean a los servicios públicos y su calidad. Desde el punto de vista normativo mejora la planificación y prestación de los mismos cumpliendo los objetivos regionales y nacionales mediante la incorporación de las necesidades y condiciones locales, lo que finalmente pretende elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Además de las ventajas anteriores existen otros beneficios entre los que destacan que de acuerdo a la FAO (2004: 7):

- Eficiencia: Mayor eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos escasos, ya que hay una mejor comprensión de las necesidades locales.
- Transparencia: Hay una clara vinculación entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos por ellos.
- Subsidiariedad: Puede conseguirse una mayor eficiencia si se garantiza que los cargos elegidos democráticamente rindan cuentas al electorado.

- **Mobilización:** La mayor participación comunitaria de los ciudadanos locales dentro de las instituciones locales debería mejorar la toma de decisiones y el proceso democrático.

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). Por ello hay que señalar que la puesta en marcha de la descentralización no ha sido fácil, pese al impulso de las fuerzas políticas económicas combinadas, ya que existe división entre la realidad y el objetivo que puede establecerse en la legislación y las políticas.

Sin embargo, la descentralización, correctamente diseñada y dirigida, constituiría no solamente un componente fundamental de la reforma del Estado sino un principio para el reordenamiento de las relaciones entre Estado, sociedad civil y de gestión pública en general, incluso en el diseño de las políticas públicas, ya que se tendría un contacto mucho más directo con la población. Referirse a las políticas sociales resulta una tarea fundamental para entender el actuar administrativo, es por ello que se esgrime el siguiente apartado.

Políticas sociales como herramientas de estabilidad

A lo largo del tiempo, los gobiernos han hecho de la política de corte social una de las principales características de sus administraciones (que en la mayoría de los casos sirve para legitimar sus acciones), sin embargo, no hay que perder de vista que a la política social no le atañe ser sólo una cuestión asistencialista o de simple dádiva, sino que tiene un trasfondo mucho más profundo y sustentado. En función de ellos se necesita entender a que hace referencia el término en cuestión.

A comienzos del siglo XXI, surgió un consenso respecto a la conceptualización de lo que es la política social. Se incorporó como una de las funciones primarias del Estado, ello supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir las fallas del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos; y de hecho constituyen una parte esencial de cualquier estrategia nacional de desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social (Ortiz, 2007).

La sociedad creó al Estado por propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de las circunstancias y ellas hubieran acabado por destruirlo. Vale la pena aclarar que no se trata de un Estado benefactor, sino de un redimensionamiento⁴ del mismo, que ha sido acompañado de un replanteamiento que incluye la aceptación de la diversificación de los sectores inmiscuidos que asumen un rol más participativo y analítico.

Durante las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, se consideró que la política social era asistencialista y residual en términos de importancia, en consecuencia, las políticas fueron marginadas; se les otorgó una importancia menor, materializada en una financiación exigua a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos (Ortiz, 2007). Este enfoque residual y asistencialista, terminó acrecentando las tensiones sociales y el malestar político. Resulta

⁴ Desde la perspectiva de Luis Aguilar (2000:21) el redimensionamiento es entendido como la “creación de condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos”.

complicado definir de manera absoluta un término como el de política social, al respecto Ortiz define el término como:

Un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. (Ortiz, 2007:7).

Las fuentes de la política social radican en las diversas necesidades humanas, en la consecuente transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desarrollan con la modernidad. Sus efectos se vuelcan en la conformación y encuadre tanto de estratos y clases como de la familia en el orden social e institucional. La política social sintetiza su tarea en la construcción del orden civil (Icháustegui y Martínez, 1996).

Es claro que las políticas sociales no se justifican sólo por bondad sino que son un símbolo de necesidad para generar estabilidad, manteniendo –hasta cierto punto- el apoyo de los ciudadanos en el gobierno ya que “invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico, [...] Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en última, instancia desestabilizan gobiernos” (Ortiz, 2007:9).

A los argumentos antes señalados debe hacerse una clara acotación ya que si bien el crecimiento es importante en el progreso de un país no se puede dejar como una cuestión secundaria la parte social, se trata de generar una cuestión paralela debido a que el crecimiento económico permite una inversión en el desarrollo social sostenido; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento sobre todo en un entorno globalizador en el que se busca reducir la exclusión, de ahí la necesidad de impulsar el desarrollo y no quedarse en el enfoque reduccionista del crecimiento.

Ortiz (2007) desarrolla un contra –argumento en torno a la primacía de las políticas de crecimiento económico contra desarrollo social, pues considera que deben llevarse a cabo simultáneamente y no de forma consecutiva, dado que:

Tabla 2. El crecimiento económico no es suficiente

Contra-argumento
<ul style="list-style-type: none"> – Solo el 4,2% del crecimiento económico global llega a la mitad de la población del planeta, la que está por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares día. – La pobreza es un obstáculo para el progreso nacional; las grandes desigualdades tienden a degenerar en conflictos sociales e inestabilidad política. – Históricamente, el desarrollo social ha acompañado a la industrialización en la mayoría de los países. En gran parte de Europa y otros lugares del mundo, la lucha popular y los movimientos obreros tuvieron un rol positivo para conseguir logros sociales y en última instancia el desarrollo nacional. – En la actualidad existe un consenso en la urgencia de promover políticas sociales y económicas en paralelo, de manera complementaria. El crecimiento económico permite una inversión sostenida en desarrollo social; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento. Así, pues, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza requieren Estrategias Nacionales de Desarrollo para todos

- La pobreza y la desigualdad limitan el crecimiento, reducen la demanda interna e impiden el desarrollo económico nacional (el consumo queda restringido a los grupos de ingreso alto); los países en desarrollo con grandes desigualdades tienden a crecer de manera más lenta.
- Una política de bajos salarios tiene efectos contraproducentes, genera baja productividad, y fomenta la competencia entre los países por ofrecer la mano de obra más barata.

Fuente: Elaboración propia basado en Ortiz (2007).

Así la política social como señala Ceja (2004) es la forma por la cual se generan estrategias y políticas concretas por parte del Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa, lo que se pretende es una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

El diseño de políticas sociales óptimas requiere entender las necesidades de la población desde diferentes perspectivas. Uno de sus objetivos es el aumento del bienestar de los ciudadanos, desarrollo del capital humano, fomento del empleo y mejora de la cohesión social. Por lo tanto, las necesidades y riesgos de las poblaciones, así como las dinámicas del mercado de trabajo y las fuentes de conflicto, deben ser identificadas para poder determinar los objetivos prioritarios del desarrollo social (Ortiz, 2007).

Montagut define a la política social “como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado...con aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales” (2000: 20). Dicha política tiene como finalidad la de paliar determinados problemas sociales los cuales se definen en medio de la complejidad social, ya que depende del contexto, es decir bajo situaciones heterogéneas.

Por ello se debe tener cuidado de no confundir a las políticas sociales como un medio altruista (Montagut, 200). Así mismo Ortiz (2007) menciona que las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos.

Las políticas sociales deben ser promovidas, de manera que se refuercen mutuamente, desde las fases más tempranas del crecimiento, como parte de la estrategia nacional de desarrollo y el contrato social entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, hay quien sostiene que las políticas sociales no deberían ser un objetivo prioritario en los países en desarrollo. El crecimiento económico, sigue el argumento, de sí debería ser el primer objetivo puesto que el ahorro es primordial para la inversión y, eventualmente, los beneficios del crecimiento (Ortiz, 2007).

Dentro de la política social existen diversas clasificaciones como la expuesta por Montoro (1999) que ofrece una clasificación basada en tres modelos, (denominados de primer, segundo y tercer tipo). En el primero de ellos concurren cuatro formas de política social, como caridad, garantía del control social, mecanismo de reproducción social y como realización del derecho social de ciudadanía. Dentro de la política social como caridad se retoma la definición más elemental, que la concibe con un mero carácter asistencial y caritativo. Por ello este apartado manifiesta la intervención del gobierno en ayudar a sectores que se encuentran sumidos en la pobreza, por tanto, se trata de una acción humanitaria.

La política social como garantía de control social busca garantizar como su propio nombre lo señala el control social, siendo considerada como una vía por la cual la vida de ciertos estratos de la población se lleve a cabo de manera regulada, evitando en la medida de lo posible la explosión de los estratos inmiscuidos, con el fin de mantener la paz y el orden público. En palabras de Montoro se trata de “un procedimiento para estabilizar la relación entre los ámbitos productivo e improductivo de la sociedad sin poner en peligro la estabilidad del sistema” (1999: 43).

Una manera más de entender a la política social es como una forma de reproducción social, que no sólo contempla la intervención del Estado para cubrir los mínimos requerimientos de subsistencia, sino asumiendo la tarea de reproducción de las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo, reproduciendo de ese modo las relaciones de clase. En lo concerniente a la política social como realización del derecho social de ciudadanía se busca salvaguardar el orden civil y político operando dentro del marco jurídico-político alejándose de cuestiones ideológicas (Montoro, 1999). Los cuatro puntos abordados buscan expresar la gran cantidad de ideas que se encuentran en la política social a lo largo de la historia, siendo este un factor que impide la creación de una única definición y tipología.

El segundo tipo, brinda cuatro modelos, el modelo residual, el modelo adquisitivo-ejecutivo, el modelo institucional –redistributivo y el modelo total. El primero parte del reconocimiento de dos vías naturales que permiten canalizar las necesidades de las personas y satisfacerlas de modo normal, estas vías son el mercado y la familia, en donde las instituciones vinculadas a la política social solo intervendrán cuando alguna de las dos vías falle, por ello la intervención será solo de forma temporal. El verdadero objetivo del Welfare State será entonces “enseñar a la gente a hacer frente a sus propios problemas y no resolvérselos directamente” (Montoro, 1999: 44).

Según el modelo adquisitivo-ejecutivo las tan variadas necesidades sociales deberán ser satisfechas sobre la base del mérito del individuo, por tanto, las instituciones asociadas serán meras auxiliares de las instituciones del sistema económico, proporcionando bienestar y seguridad en la medida que se contribuya a la riqueza común. El modelo institucional- redistributivo considera el bienestar social como un valor máximo que debe ser asegurado con el apoyo de una institución integrada por la sociedad (Montoro, 1999). Con lo que se trata de estar al margen del mercado y sobre la base del principio de la necesidad, persiguiendo la igualdad social. El llamado modelo total pretende la eliminación de otros criterios de asignación que no se centren en el simple bienestar, entendido sobre la base de una programación pública o social de intervención para atender necesidades que sean reconocidas y socialmente legítimas (Montoro, 1999).

Finalmente, el denominado tercer tipo muestra un esfuerzo más por entender los diversos enfoques de política social que han sido retratados a lo largo del tiempo, el tercer tipo brinda una significación de tres modelos de acuerdo a Montoro (1999):

- Modelo formalista. prescribe el interesarse por el resultado en cuanto tal.
- Modelo normativo. Además de prescribir, consta la discrepancia entre normas y resultado.
- Modelo materialista. Aborda el planteamiento y el resultado de la Política Social partiendo de la trama material de las relaciones sociales de clase y poder.

Las tipologías esbozadas, son un esfuerzo por conceptualizar con exactitud a la política social, sin embargo, existen un sin número de conceptos e ideas como autores han dilucidado sobre el tema, por lo que para los fines del presente la visión de Ortiz resulta la más adecuada. Por su

parte las tipologías tienen el mérito de ayudar a la comprensión de los enfoques presentes a lo largo de la historia sobre bienestar social, pese a ello no se encuentran exentas de problemas. Entre ellos se puede encontrar, que no todos los países son susceptibles de incorporarse a una de las tipologías debido a la multiplicidad de factores que influyen en cada nación y contexto, lo que provoca un sesgo en el análisis al excluir variables determinadas para las distintas clasificaciones.

Con lo hasta aquí expuesto es claro que existen diversas visiones en torno a la política social cada una de ellas depende del autor que las aborde, además de la etapa histórica en la que sean definidas. Dentro de las mencionadas políticas es inviable hablar de un término constante capaz de trascender grandes periodos de tiempo dado que al vincularse con el término política implica procesos decisivos y singularidades propias del tipo de Estado.

Esta idea es señalada por Sottoli para quien “si la política social es entendida principalmente como “política”, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, entonces es de esperar que las transformaciones operadas a ese modelo afecten también a las políticas sociales” (2002:43-44).

Transformaciones que surgen de la sinergia con el entorno manteniendo una estrecha relación con los procesos de globalización, y como se mencionó líneas previas, detallados desde lo individual y que finalmente son expresados de manera colectiva para ser atendidas por el Estado. En este tenor se encuentra Sabino (1991) que identifica a la política social como el conjunto de acciones que el Estado desarrolla para incrementar el bienestar de la población y dar respuesta a los problemas sociales.

En busca de sanear los problemas surgen las políticas sociales que sirven como instrumento para regular las acciones y desequilibrios del mercado, moldeando la estructura social pero no mediante el asistencialismo sino colocándolos en el centro de las políticas públicas (Ortiz, 2007). Generando cohesión mejorando no sólo el desarrollo económico sino el desarrollo humano para tratar de evitar que sea usada con fines políticos, ya que suelen ser limitadas a la dotación de servicios sociales como la seguridad social, de ahí que deban ser un instrumento para combatir el atraso y la pobreza y generen un círculo virtuoso de desarrollo humano.

Las políticas sociales apelan por la heterogeneidad de los contextos, ya que las necesidades de la población si bien tienen puntos de encuentro como la prestación de servicios de salud, tampoco se pueden asemejar con el contexto de las demás poblaciones objetivas. Como señala Ortiz “no existe un perfil homogéneo de lo que es un ciudadano pobre, menos aún en los países en desarrollo en donde las capas pobres representan un porcentaje considerable de la población” (2007:18).

En virtud de brindar tratamiento heterogéneo a los problemas se han generado en el país diversas políticas que en mayor o menor medida han contado con un diseño innovador y focalizado. La política social oficial en México se ha desarrollado con múltiples facetas a lo largo de la historia, utilizando mecanismos para impulsar la inserción social. Debido a la heterogeneidad del contexto mexicano y a la nula existencia de modelos perfectos el siguiente apartado pretende definir la pobreza y delinear la dirección de la política social en el contexto nacional.

Pobreza: freno al desarrollo a escala humana

El término pobreza ha sido abordado a lo largo de la historia por un sin número de pensadores cada uno influenciado por su contexto. El presente apartado busca puntualizar qué es la pobreza, así como la tipología que se ha desarrollado al respecto. El actuar gubernamental pretende inferir en el bienestar de la población, elementos como la pobreza son una constatación en los países en vías de desarrollo ya que impide el desarrollo económico por lo que se refleja como un asunto prioritario y no residual.

Los significados que ha adoptado el término son diversos pero debido a lo complicado e inviable que resulta establecer un único significado han surgido instituciones encargadas de definirla ya que durante largo tiempo no había organismos especializados en el caso mexicano que dieran atención a término. Actualmente el cálculo oficial por parte del gobierno lo hace el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Ante el panorama de aumento de la pobreza el gobierno mexicano necesitó una institución que sirviera como elemento de monitoreo integral por ello apenas en el 2006 se creó el CONEVAL y desde entonces ha trabajado con la premisa lo que se mide se puede mejorar, que ha guiado su labor de manera externa e interna. Las atribuciones que le confiere la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para medir la pobreza y coordinar la evaluación de la política social en el país tienen el propósito de generar información objetiva y con rigor técnico que retroalimente el desempeño de los programas y las políticas sociales. Al ser un organismo que mide los resultados y evalúa el desempeño de la política social, el Consejo no puede prescindir de las herramientas que le permiten medir sus propios resultados: la evaluación y el monitoreo.

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL debe establecer los lineamientos y los criterios para realizar la definición, la identificación y la medición de la pobreza en México, tomando en consideración al menos los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación;
- Grado de cohesión social.

En este sentido, para monitorear el cumplimiento de la estrategia de medición de la pobreza, el CONEVAL creó el indicador porcentaje de cumplimiento de indicadores para el análisis y la medición de la pobreza, que mide el cumplimiento institucional en la generación de los indicadores de corto plazo, estudios orientados en materia de pobreza y mediciones nacionales, estatales y municipales. Los indicadores que publica el CONEVAL son: las cifras de pobreza nacional, estatal y municipal, la evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria, y el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP).

Tiene la ventaja de que permite conocer las estimaciones de pobreza a escala nacional, estatal y municipal, las cuales son referencia para la planeación y el desarrollo de programas en materia de desarrollo social. Además, brinda información respecto a la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para cada una de las 32 entidades federativas, sin embargo, una limitación técnica es que este indicador se trabaja con la información que produce el INEGI.

A nivel internacional existen organizaciones que miden la pobreza, entre las cuales destacan la ONU que con la generación del Índice de Pobreza Humana busca identificar la privación entres rubros, vida larga y saludable, conocimiento, y un estándar de vida decente, el igual que la OCDE. 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 plantear un significado único no la vía, ya que el concepto orbita a identifica determinado nivel de vida que no poder ser alcanzado por alguna parte de la población que es una adversidad o privación para el correcto desarrollo de la vida humana.

Parte de la complejidad para definir la pobreza es identificar un estándar o patrón mínimo deseable ya que cada contexto es distinto, ya que lo que es básico para cierto contexto no lo será para otro, sin embargo, hay líneas básicas que aplican a diversos países. Tomando lo anterior como base un acercamiento a la pobreza

Así, la pobreza puede concebirse como una carencia de oportunidades de participación en los mecanismos democráticos de decisión política, que es finalmente una vía que representa sus intereses, también se traduce como carencia de satisfactores en los bins de consumo de la canasta básica (CTMP, 2002). Pero la pobreza no solo se representa en lo material sino en la exclusión de relaciones sociales porque los afectados por la pobreza no pueden participar en patrones de vida normal generando desigualdad.

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. Desde la visión del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP, 2002) la pobreza debería ser sin duda un problema inaceptable para cualquier sociedad, ya que impide el desarrollo armónico y la adecuada.

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. Desde la visión del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP, 2002) la pobreza debería ser sin duda un problema inaceptable para cualquier sociedad, ya que impide el desarrollo armónico y la adecuada cohesión social, por ello requiere sea considerada como un asunto prioritario para los diversos órdenes de gobierno. Es ineludible, por tanto, reconsiderar la importancia de la pobreza en México.

A decir del CTMP (2002), 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. 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 ciertas personas, lo que les representa una adversidad socialmente inaceptable. Pobreza es un término que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación (2000: 17).

Las numerosas discrepancias provenientes del concepto se deben en parte a la forma en que se concibe el patrón mínimo deseable. La pobreza 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).

La pobreza también se ha concebido desde el punto de vista de relaciones sociales que excluyen a determinados hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria. Desde esta perspectiva la distancia frente a la norma ésta relacionada con la desigualdad, lo que da como resultado que se encuentren definiciones de la pobreza como “diferencias de ingreso respecto al promedio o la mediana de la sociedad” (CTMP, 2002: 18). Cuando la distancia respecto a tal promedio se refiere a la propiedad de los medios de producción en vez de al ingreso, la definición de pobreza puede quedar asociada a la pertenencia a una clase social.

Diversas son las definiciones de pobreza, así como diversas son las tipologías, una de las más importantes y sobre la cual se centra la atención de esta investigación es la ofrecida por Miguel Székely (2005), quien define tres tipos de pobreza:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable...
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación (equivalentes a la línea de pobreza alimentaria), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar...
3. Pobreza de patrimonio: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud (equivalentes a la línea de pobreza de capacidades), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar... (Székely, 2005:12).

Székely ofrece una de las tipologías más aceptadas, utilizó, la metodología oficial propuesta y desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Un elemento central dentro de cualquier concepto o tipología es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por un número determinado de personas lo que representa una adversidad totalmente inaceptable. La situación de pobreza no es de carácter voluntario sino impuesto por el gran número de restricciones de acceso 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.

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). Los elementos para reconocer a quien es considerado como pobre pueden multiplicarse ya que se agregan cuestiones como la inferioridad social o aislamiento, lo que dificulta el esclarecimiento de lo que es la pobreza.

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 disponibles 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 en cada sociedad.

A decir del Comité y de acuerdo con la perspectiva de Amartya Sen, la pobreza puede definirse “en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades” (CTMP, 2002: 19). 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 distinción mencionada da pie a la medición de la pobreza extrema y moderada. Sin embargo, aún existen controversias de si corresponden al concepto teórico que se pretende medir. Ambas buscan distinguir las carencias que ponen en riesgo la integridad física o la vida de las personas, de aquellas referidas a funcionar de una forma adecuada en sociedad. Por ello y ante la dificultad de distinguir los componentes sociales de los biológicos se decidió no calificar los

conceptos de pobreza, optando por especificar a qué características corresponden. Como consecuencia se distinguen tres niveles de pobreza que a decir del Comité son:

Nivel 1 de pobreza está referida a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos los recursos disponibles; el Nivel 2 de pobreza corresponde a no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación; y el Nivel 3 de pobreza se asocia a no obtener el valor de la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimenticios considerados como necesarios en general. En el futuro, con métodos más adecuados, será posible distinguir pobreza extrema y pobreza moderada (2002: 57).

Al contar con diversos niveles de pobreza los programas sociales diseñados dentro del orden gubernamental cuentan con ejes rectores más claros que guían su funcionamiento. Como es bien señalado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en la conceptualización de ésta no existe un significado único ya que engloba una serie de privaciones o elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar esta situación, sin embargo, para propósito del presente trabajo se utilizó la conceptualización ofrecida por el CTMP, así la pobreza en México requiere un tratamiento especializado y de carácter prioritario.

La pobreza es la principal limitante para ascender a la correcta cohesión social siendo el desarrollo humano el elemento clave. Este tipo de desarrollo va más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país, ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva en concordancia con sus necesidades e intereses. El desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore.

El desarrollo, en palabras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), es mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades, por tanto, las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Frecuentemente las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el Desarrollo Humano difuminan el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo es el benéfico de la gente, de ahí que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar humano.

Desde la visión ofrecida por PNUD “El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (Desarrollo Humano: Informe, 1990:31). Para este enfoque el objetivo primordial del desarrollo consiste en beneficiar a la gente, en donde la idea de que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que promuevan el bienestar humano. La dilucidación ofrecida en 1990 en la informe señala que:

El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. (Desarrollo Humano: Informe, 1990:34).

Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, de ello se desglosa el pensar que las personas son la verdadera riqueza de las naciones. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades (PNUD, 2007).

Por su parte las capacidades son entendidas como las opciones reales disponibles para un individuo, en donde ampliar dichas opciones es el objetivo del desarrollo. Vale la pena aclarar que cuando se habla de aumentar las opciones se hace referencia no solamente a las opciones disponibles sino a las condiciones institucionales y sociales con las que el individuo cuenta para hacer su elección.

En este punto se puede definir al desarrollo como el aumento de la libertad (en sentido positivo) y de la capacidad de elección de los individuos. El Desarrollo Humano es uno de los ejes nodales de las políticas sociales en México. Es por ello que el gobierno a lo largo del tiempo y de sus administraciones ha implementado programas que atiendan de manera concisa la pobreza, promoviendo con ello este tipo de desarrollo.

Conclusiones

Un elemento constitutivo de la vida político-administrativa es la comprensión del desarrollo de la política social. El origen de dichas políticas radica en las tan variadas y cambiantes necesidades humanas, que influyen en la conformación de las relaciones sociales. En ningún momento se puede catalogar a la sociedad como estática e inmutable, por ende, un factor crucial es la comprensión del papel del Estado como ente regulador de la sociedad y cuyo último fin será la procuración del bien común.

Pensar en políticas sociales no es pensar en una decisión aislada, sino en un conjunto de decisiones que se entrelazan y que tienden a alcanzar un objetivo común. En lo que respecta al caso mexicano es indudable la existencia de un Estado que asume funciones significativas de protección dirigida a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Dentro de la administración pública el vínculo a referir es el bienestar de los individuos afectados con las decisiones del gobierno, entendiendo a la administración pública como el gobierno en acción.

Dada la enorme diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos, y financieros a los que se enfrenta el país, 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.

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.

Descentralizar implica un proceso gradual y por ende no automático o sencillo, se trata de empoderar al entorno local para que de manera adecuada y colaborativa se sume al proceso de diseño, puesta en marcha e incluso de evaluación de las acciones gubernamentales, además de nutrir con información los posibles cursos de acción. Es posible concluir que la descentralización se trata de un sistema de cambio que identifica sus características con cada contexto y que se convierte en una herramienta para combatir la pobreza ya que brinda información sobre problemas reales desde el orden local, sumando información para la mejor toma de decisiones y así lograr la procuración del bien común por parte del Estado.

Bibliografía

- Borja, Jordi, Calderón Fernando, Grossi María, Peñalba Susana (1989), *Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Colección Estudios Urbanos. CLACSO, Comisión Sectorial para la Descentralización. Secretaría Técnica. Documento de la serie Descentralización 5. Nicaragua.
- Cabrero, Mendoza, Enrique, (2007), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Ed. Porrúa; México.
- Ceja Mena, C. (2007). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(157-180), disponible de <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/807> [Accesado el 7 de abril de 2020].
- Hasano Fakhri, Mikayilov, Ceyhun, Yusifov Sebuhi y Aliyev, Khatai (2016), *Impact of Fiscal Decentralization on, Eurasian Journal of Business and Economics*, Eurasian Journal of Business and Economics 2016, 9 (17), 87-108.
- Icháustegui, Teresa, Martínez, F, Alicia, (1996), *Políticas sociales y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores*, en Casas, R, et al, México, UNAM, FLACSO, P y V
- López Vega, Rafael (2019), *Un recorrido por la ruta de la descentralización gubernamental en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- 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.
- Montagut, Teresa, (2000) *Política social*, una introducción, Barcelona. Ariel.
- Montoro, Romero Ricardo, (1999), *Fundamentos teóricos de la Política Social* en: Alemán Bracho Carmen y Garcés Ferrer Jorge, *Políticas social*, España, Mc Graw Hill.

DESCENTRALIZACIÓN, TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES: HERRAMIENTAS DE COMBATE A LA
POBREZA EN MÉXICO

Ortiz Isabel, (2007), *Política Social*, Departamento de asuntos económicos y sociales, Guías de orientación de políticas públicas, Estrategias nacionales de desarrollo, Departamento de asuntos económicos y sociales, (ONU DAES/ UN DESA).

Rodríguez Gil Managua, Adolfo, (1993), *Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua (1979-1991)*, Nicaragua, Fundación Ebert.

Sottoli, Susan, (2002), *La política social mexicana de cara a la pobreza*, REDALyC, Número 34, México, UAEM.

Székely, Miguel, (2005), *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Serie: Documentos de Investigación 24, México, SEDESOL.

Documentos

Banco mundial, (2003), *Descentralización, tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial, San Salvador, El Salvador.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, (2002), *Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Serie: Documentos de Investigación 1, SEDESOL.

Ley General de Desarrollo Social, (2018), Diario Oficial de la Federación.

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.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (1990), *Informe sobre Desarrollo Humano: 1990*, Nueva York, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano: 2007-2008*, Nueva York, PNUD.