

Políticas públicas, territorio y nuevo federalismo: engranajes para el combate a la pobreza

Mayra Patricia Pérez Román¹

Enrique Moreno Sánchez²

Resumen

El documento muestra construcciones teóricas para entender el actuar del gobierno en México, es indudable la existencia de un Estado que asume funciones significativas de protección dirigida a los sectores menos favorecidos de la sociedad, los gobiernos han hecho de la política social el eje nodal de sus administraciones en el territorio nacional. El problema que se ilustra es el protagonismo gubernamental en las políticas públicas y su excesiva intervención sin contrapeso o ideas alternativas, ello terminó por imponer un formato a los problemas y con ello un mismo tratamiento. Los problemas en sociedades complejas como la nacional requieren acciones que partan de una visión de racionalismo y Estado ilustrado, pensar en decisiones gubernamentales para tratar complicaciones sociales pareciera una tarea común; en contextos como el mexicano, dinámico y con crecientes problemas, se visualizan desequilibrios que requieren de mejor análisis, basado en estudios específicos como políticas públicas, territorio, y pobreza.

Pese a los cambios sociales y partidista las políticas sociales de combate a la pobreza representan el hilo conductor que dan sentido a las acciones del Estado, buscando con ello cumplir su meta fundamental que concierne al bien común. Desde la administración del gobierno federal de Carlos Salinas (1988-1994) las políticas sociales diseñadas buscaban remediar problemas de pobreza, marginación y exclusión en el territorio nacional, que se extendieron a las subsecuentes administraciones. El objetivo del trabajo es mostrar que el diseño de políticas públicas de combate a la pobreza requiere seguir el modelo de ascendencia democrática, que acerca la administración pública al ciudadano para atender los problemas y no solo de manera paliativa además, la búsqueda del nuevo federalismo redefine las vías de comunicación con lo local y regional, detectando mejor las necesidades y alejándose del centralismo que la administración federal actual encabezada por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) representa, ya que eliminó el programa de combate a la pobreza, pese a las crecientes cifras.

Conceptos clave: Pobreza, federalismo, políticas públicas.

Introducción

Hablar de pobreza es reconocer no solo la carencia de ingresos sino su faceta multifactorial, por lo que la generación de riqueza es central pero la pregunta fundamental es: ¿cómo crear riqueza y disminuir pobreza en el territorio nacional?. Es así que el gobierno desde finales

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

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

del siglo pasado y todo lo que ha avanzado del Siglo XXI ha hecho de las políticas el eje central de sus administraciones, es por ello que este apartado hace un seguimiento a las acciones que durante dieciocho años la federación implementó para apoyar a un gran número de población en algún grado de pobreza. Los programas más representativos iniciaron con el auge del neoliberalismo en México en la década de los ochenta del siglo veinte, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) representaron la vía para atender el problema, sin embargo, ante la llegada de un nuevo partido en el gobierno la visión cambió, sumando la perspectiva de corresponsabilidad.

Pensar en la estabilidad de la población es una tarea obligatoria por parte del Estado, por lo que buscar elementos renovados administrativamente hablando es un reto que en los albores del presente siglo no ha logrado alcanzar, en pos de brindar nuevas rutas para la atención de las demandas y dinámica de la población es que aparece en la mesa el tema de la descentralización administrativa, como una forma idónea en el diseño e implementación de las políticas públicas, específicamente en el combate a la pobreza.

El trabajo se presenta en cinco secciones: la primera muestra el marco metodológico que brinda orden al proceso de investigación mostrando al método deductivo como la base para construir el trabajo, posteriormente se construye el término nuevo federalismo que muestra la necesidad de establecer un nuevo pacto que tome en cuenta las necesidades locales y regionales, así como nuevas formas de relacionar las entidades y la administración central que encabeza el gobierno. El apartado de políticas públicas describe la formación del término y como el modelo de ascendencia democrática detecta problemas reales expresados por la sociedad; por su parte el apartado cuatro ilustra la pobreza y su proceso de atención en el caso mexicano; por último, se presenta el debate-conclusión y muestra el vínculo entre políticas públicas, pobreza y territorio.

Marco metodológico

Para el desarrollo de pensamiento crítico y para la puesta en marcha de toda investigación se requiere de la aplicación y selección de un método, con el objetivo de aplicar el conocimiento y poder llegar a conclusiones respaldadas de procesos racionales. Para los fines del presente trabajo, el método a utilizar es el deductivo entendido como un método de disertación teórica. Dicho estudio parte de lo general a lo particular. La deducción recurre a procesos dinámicos y complejos, avocados a realizar o sistematizar la información.

En el marco de la presente investigación el método deductivo alude al uso de teorías como el federalismo y el marco de análisis de las políticas públicas identificando el término y la detección de los problemas públicos que le dan vida a las acciones del aparato gubernamental, para llegar de forma particular a la forma en que el Estado mexicano ha atendido la pobreza.

El planteamiento del problema se postula en términos concretos, expresando los factores, elementos y relaciones del problema, por ello se esgrime la siguiente pregunta: ¿cómo se atiende la pobreza en México?, para ello se apela a la sinergia que pueden lograr el nuevo federalismo y las políticas públicas que deberán recurrir al modelo de ascenso

democrático para diseñar acciones. Lo anterior busca impulsar la visión del Estado ilustrado que puede debe tomar decisiones en pos de atender las necesidades de la población.

El objetivo es proponer la necesidad de pensar en políticas públicas racionales y contar con la selección de problemas desde la perspectiva democrática para alcanzar el desarrollo superando visiones residuales emprendidos por el gobierno. En suma, se postula la viabilidad de la investigación y bosqueja los problemas de la carencia de procesos racionales en la toma de decisiones y la manera como la postura ilustrada es considerada como mecanismo para la distribución del poder, eficiencia y detección de los problemas reales más allá de acciones paliativas. 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.

Nuevo federalismo: reflexiones teóricas

En México la atención a las demandas de la población es una tarea permanente que requiere de constantes diseños de políticas públicas que logren acoplarse a la dinámica y contextos cambiantes de la sociedad, debe considerarse que las formas de organización político-administrativas son diversas ya que atienden al devenir histórico de cada país, sin embargo, una de las más representativas en el contexto americano es el federalismo que ha consistido en la unión de múltiples estados para atender tareas compartidas que afecta a los inmiscuidos, pero sin caer en amalgamar o generar un único territorio o Estado centralizado, ya que de gestarse rompería el orden de autonomía de los miembros (Barceló, 2016). En su proceso de evolución se establece como consecuencia de soberanía nacional producto de su pasado en la Revolución francesa, y busca superar la enervada centralización descontextualizada de las necesidades locales.

A nivel continental se consolida y populariza con la declaración de independencia y edificación de la Constitución de los Estados Unidos (EE.UU) lo que es el puente de conexión del pacto federal en el contexto occidental. El federalismo es una forma de organización que se contrapone al estado unitario tan frecuente en Europa, a decir de Medina (2009) la postura encuentra su base teórica en los trabajos de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, comúnmente conocidos como *The Federalist Papers*. Entre sus postulados destaca la división horizontal de poderes desde lo federal, estatal hasta llegar a lo municipal, que resulta ser el elemento crucial para el equilibrio de la división vertical y con ello regular la distribución de poder (Galeana, 2017).

El Estado federal alude al ente político que surge por medio de la unión de la diversidad porque hay fines comunes, donde los miembros se encontraban separados. El proceso de formación de un Estado federal se compone de tres períodos: primero, la independencia de los Estados que deciden unirse, después la alianza que todos signan y, por

último, la generación de un nuevo Estado que surge a partir de esta mancomunidad. El nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir (Sánchez, 2014).

Es cierto que no existe una definición genérica que pueda aplicarse a todos los contextos o momentos históricos sin embargo hay putos de unión que pueden identificarse, la primera de ellas es a unidad de la diversidad ya que establecer objetivos comunes, permite definir la ruta de acción que la nación ha de seguir, considerando como base a una sociedad en movimiento constate sin llegar a la búsqueda de modelos ideales, de manera contraria se busca la adaptación al sistema socio-cultural adaptable a las necesidades contextuales procurando la estabilidad social. Dentro de las características del Estado federal se pueden encontrar cuatro:

- i. Formación de autonomía democrática por parte de los Estados miembros, lo que se refiere al nombramiento de los poderes judicial, ejecutivo y legislativo.
- ii. La autonomía constitucional, Estados miembros se organizarán a sí mismos en su vida política y jurídica, pero sin contravenir las disposiciones de la Constitución de orden federal.
- iii. Autonomía de los tres poderes (judicial, ejecutiva y legislativa) garantizando competencias locales que están signadas por la Constitución federal,
- iv. Participación de los Estados miembros en el proceso de formación de la voluntad política a nivel nacional, que se reflejará en la integración del congreso federal (SCJN, 2011).

El federalismo es el reflejo de un pacto de las integrantes, como las provincias con el objetivo de atender las necesidades básicas, vale la pena aclarar que no se trata de un tratado entre individuos o a escala personal sino de grupos organizados en búsqueda de concretar la tarea del Estado en la procuración y gestión del bien común (Soberanes, 2009). Por ello la idea de la comunidad superior integrada por estados inferiores es la base ya que plantea a necesidad de voltear al orden local donde si bien la toma de decisiones es federal a información y autoridad deviene de abajo.

El fin federal es proporcionar común seguridad a los integrantes mediante la integración de dos niveles de gobierno; el orden jurídico federal y el estatal, así, en definitiva, el Estado federal se trata de un ente que funde dos conceptos contrapuestos unidad y diversidad, descentralización y su contra parte la centralización. Lo anterior alude a un sistema de relaciones de coordinación, vertidas en la reciprocidad complementaria, ya que de no existir el entorno local tampoco sería posible la existencia del Estado Federal, se trata de un proceso paralelo de dependencia donde lo local sigue siendo la base. En épocas actuales, el Estado Federal mexicano caracterizado por el creciente protagonismo de los gobiernos nacionales, no ha respondido a las demandas expresadas por el aparato local en términos como combate a la pobreza, desigualdad y participación ciudadana.

En México, la federación toma la unidad política que es el reflejo de un Estado integrado por entidades que conservan su libertad al decidir, hacer, gobernarse e imponer respeto a sus ordenamientos internos, pero sin que ello contravenga la generalidad. El término federalismo es un elemento constitutivo que dentro del análisis político es necesario esclarecer sobre todo por ser inherente al caso mexicano ya que opta por la forma de Estado Federal desde su origen como Estado-nación independiente.

El federalismo mexicano se encuentra fundamentado en el artículo 40 constitucional que establece como voluntad del pueblo conformarse en una República representativa, democrática, federal y dice así:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020., p.50).

Ello concibe al pacto federal como el convenio o acuerdo en que los estados ceden una parte de su soberanía al gobierno y conservan para sí mismo un fragmento de esa misma soberanía por dicha causa el federalismo se entiende como el reparto de competencias entre lo federal (central) y lo local (los estados y municipios) que lo integran, los cuales, conservan el derecho de autodeterminarse; pues ceder soberanía no implica perder los derechos y su propia existencia (Morales y Salazar, 2009). El Estado mexicano se encuentra organizado sobre la base del modelo federal que se guía desde una entidad centralizada altamente y que responde a razones históricas, culturales y políticas y que han sido objeto de numerosas reflexiones, y justo por eso derivado de la vorágine de cambios sociales es que se requiere la reinterpretación del sistema federal nacional primado de nuevos procesos democratizadores.

El federalismo reconoce la necesidad de establecer y organizar la convivencia humana en un espacio geográfico determinado, reconociendo distintos grupos sociales y la posibilidad de organización en formas más amplia. La esencia del término responde al brío de establecer un pacto, que se genera por aquellos que tienen la capacidad de actuar con plena libertad, por lo que los integrantes tienen dotes de autonomía. En estricto rigor sociológico y político “el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías” (Faya, 1998: 6).

El concepto se define de forma dual por una estructura de organización del poder, donde lo esencial es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes y la conexión de interdependencia que éstas desarrollan. Así el término esbozado refleja la aproximación a la descentralización del Estado al reconocer al entorno local como la base en la gestión de acciones, que responde al reconocimiento de la comunidad con intereses distintos pero agrupados en pos de la estabilidad social.

Sobre el federalismo existen tantas ideas como autores se han centrado sobre el tema, cada uno de ellos ofrece una visión acorde a su espacio histórico, de ahí que existan diversos tipos de federalismo. Una argumentación en torno a los tipos de federalismo es la expuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011); quien identifica tres tipos y que son descritos en la tabla 1.

Tabla 1. Tipos de federalismo

Descripción	Federalismo
Se refiere a entidades políticas que se asocian por interés común lo que las lleva a delegar tareas al gobierno central, pero manteniendo la soberanía de sus integrantes. Tras la Segunda Guerra Mundial (SGM) la idea liberal se diluyó por la necesidad de intervención estatal y con el apogeo del Welfare State para sanar los males dejados por conflictos bélicos.	Clásico
Dicho federalismo extiende su poder hegemónico en la vida política y económica, lo que da pie al centralismo burocrático.	Ficción
Es la representación al competo y total rechazo al ineficiente centralismo, ya que irradia la necesidad de fortalecer las RIG y la economía de mercado, lo que en el periodo de Nixon impulsó la descentralización de programas, disminuyendo así la burocracia federal y reduciendo el gobierno centralista, (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011).	Nuevo federalismo

Fuente: Elaboración propia con base en: SCJN, 2011

Este último tipo de federalismo es indispensable para la descentralización ya que tiene un reclamo social y va de la mano con los movimientos regionales buscando empoderar a los gobiernos locales ya que son lo más cercanos a la población al mantener un carácter plural y representativo. Con el fin de fortalecer a los gobiernos en lo local, se debe recurrir a la idea de que éstos deben cooperar a través de políticas públicas y a promover los de desarrollo sustentable ampliando los mercados regionales (Uvalle, 1995).

La idea del nuevo federalismo consiste en suprimir la separación que se encuentra entre los factores de poder y la Constitución, ya que de no ser así se mantendría una vida institucional patente en un alto grado de centralización, que impide un régimen republicano real regresando a una especie de monarquía que no conocer las necesidades y elementos decisionales locales. Por estas razones, el federalismo en su vertiente nueva se coloca frente al centralismo, al vincularlo como el entramado que genera la “marcha política del progreso y la marcha del retroceso” (Uvalle, 1995:7), así este federalismo busca impedir el retroceso del centralismo, impulsando la descentralización, que busca el desarrollo social mediante el trato directo con los gobernados. La postura se coloca ante el exceso de la improductiva centralización.

Lo anterior da lugar formas nuevas de comunicación política de tal manera que los canales de comunicación entre los poderes municipal, estatales y federales permita eludir la omnipotencia del poder centralistas, conciliando intereses y preferencias que son inherentes a la sociedad; lo que proporcionará información para el diseño de acciones distintas para atender necesidades locales (SCJN, 2011).

Por ello, la centralización administrativa es un problema ya que no apoya la correcta planificación económica del gobierno federal, nulifica la participación de zonas o regiones marginadas o de difícil acceso para el personal federal, lo que disminuye la eficiencia en el uso de los recursos económicos, físicos y humanos, lo que deja fuera de las tareas administrativas más importantes a los elementos locales que se refiere a estados y

municipios, lo que finalmente congestionará el gobierno central impidiendo el desarrollo territorial equilibrado y en materia de atención a la pobreza no permitirá conocer datos contextuales certeros o la real dinámica local

El federalismo es el reflejo de un pacto de las integrantes, con el objetivo de atender las necesidades básicas, vale la pena aclarar que o se trata de un tratado entre individuos o a escala personal sino de grupos organizados en búsqueda de concretar la tarea del Estado en la procuración y gestión del bien comunal. Por ello la idea de la comunidad superior integrada por estados inferiores es la base ya que plantea a necesidad de voltear al orden local donde si bien la toma de decisiones es federal a información y autoridad deviene de abajo.

Así, la participación del Estado requiere sumar elementos que le permitan tomar decisiones ilustradas incorporando elementos necesarios para apuntalar las acciones que el gobierno en turno implemente para atender las necesidades sociales, por ello si se hace la conexión entre el nuevo federalismo y por políticas públicas que sean nutridas por la información, interacciones y reconocimiento de contextos heterogéneos, se podrá contar con una revigorizada forma de atender los problemas sociales, más allá de la visión central interpuesta por el viejo sistema federal; el siguiente apartado tiene como finalidad identificar los elementos que dan vida a las políticas públicas y la detección de problemas públicos.

Políticas públicas: detección de los problemas públicos

El interés por los estudios de las políticas públicas es cada vez mayor en el orbe, y como es claro, la producción de trabajos académicos aumentó de manera exponencial, lo que ha impulsado el análisis del proceso y elaboración de las políticas y sus elementos racionales, científicos y técnicos. En este sentido las políticas públicas se constituyeron como un extenso campo de generación de conocimiento por la necesidad de llevar análisis complejos, amplios y multidisciplinarios, de forma específica el campo de análisis de las políticas públicas en materia de pobreza a lo largo de la historia.

De acuerdo con Canto (2002) el origen del término se remonta a la lengua inglesa, que utiliza el vocablo *politics* entendida como relaciones de poder, lo que se traduciría al castellano como política, y *policy* que marca las relaciones de gobierno y se traduce como políticas -públicas-. De esta manera la *policy* cuentan con dos demandas fundamentales, a) que sean eficientes y b) que sean democráticas; por lo que se requiere contar con racionalidad, entendida como el cálculo de medios necesarios y adecuados para alcanzar los fines deseados y planeados mediante el auxilio del saber científico y en épocas actuales también el tecnológico. Lasswell (2000) establece que para mejorar la racionalidad del proceso político se debe dar a la función de inteligencia un espacio especial de estudio, de ahí que las ciencias de políticas podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información e interpretación.

La revisión de la literatura sobre el tema se remite a Estados Unidos de América (EE. UU), que es la cuna de las políticas públicas, con una sociedad demandante y con crecientes problemas derivados entre otras cosas del periodo de la posguerra (Segunda Guerra Mundial). Su iniciador, Lasswell (2000) señaló que el término desarrolló una doble dimensión, por un lado, se interesa en el proceso de la política que busca desarrollar la ciencia

de la información mediante métodos de investigación de las ciencias sociales; por otra parte, se interesa en las necesidades de inteligencia del proceso, busca mejorar el contenido de la información y de la interpretación al rebasar las fronteras de las ciencias sociales.

Contar con un concepto que refleje de manera clara el término políticas públicas facilita su dilucidación, ya que son numerosas las definiciones que existen, pero de manera genérica éstas no pueden ser entendidas como una decisión aislada, ya que apelan por la participación democrática y el reconocimiento de actores diversos, es así que para Canto (2002:60) son un “Conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, tampoco se trata de la solución a aspectos múltiples, que se suponen relacionados...sino la solución a problemas específico”.

Derivado del mal entendimiento y abaratamiento del término, además el crecimiento del Estado se llegó a visualizar como un aparato sin límites de poder y recursos en el ámbito de los poderes y atribuciones. En el país las políticas públicas eran consideradas como asuntos de la vida interna del gobierno donde no tenían acceso los ciudadanos. Así las decisiones gubernamentales eran tomadas con toda opacidad y discrecionalidad.

El actual dinamismo social requiere del llamado adelgazamiento del Estado, para buscar la eficiencia en la atención de los problemas públicos. Bajo un enfoque actual las políticas públicas deben promover la discusión de los diversos actores sociales y al escrutinio público para identificar los problemas reales.

Para los fines del presente trabajo el concepto de políticas públicas contempla procesos democráticos de participación de la sociedad ya que es trascendental para el adecuado diseño y funcionamiento de estas. Cuando se habla de participación es necesario clarificar los tipos, ya que los más ortodoxos la limitan al sufragio o a la manifestación sin embargo se distinguen para Canto (2002) seis tipos:

1. Información: se relaciona con el conocimiento de presupuestos, proyectos del sector gubernamental y normas.
2. Consulta: donde el gobierno suma la opinión ciudadana.
3. Decisión: no sólo se queda con recibir la opinión, sino en la obligatoriedad de considerarla por parte de quien la consulta.
4. Delegación: otorgar a alguna organización ciudadana la puesta en marcha del proyecto.
5. Asociación: implica que la iniciativa este de lado de las organizaciones ciudadanas.
6. Control: estipula la regulación de acciones gubernamentales por medio de organizaciones ciudadanas.

Derivado de las reflexiones se puede decir que, gobernar no es sinónimo de intervención desmentida ni de tratamientos homogéneos a problemas y contextos distintos, se trata de forjar canales de comunicación corresponsable entre sociedad y gobierno para impulsar así el funcionamiento adecuado de las políticas públicas y que sea reflejo de un gobierno ilustrado.

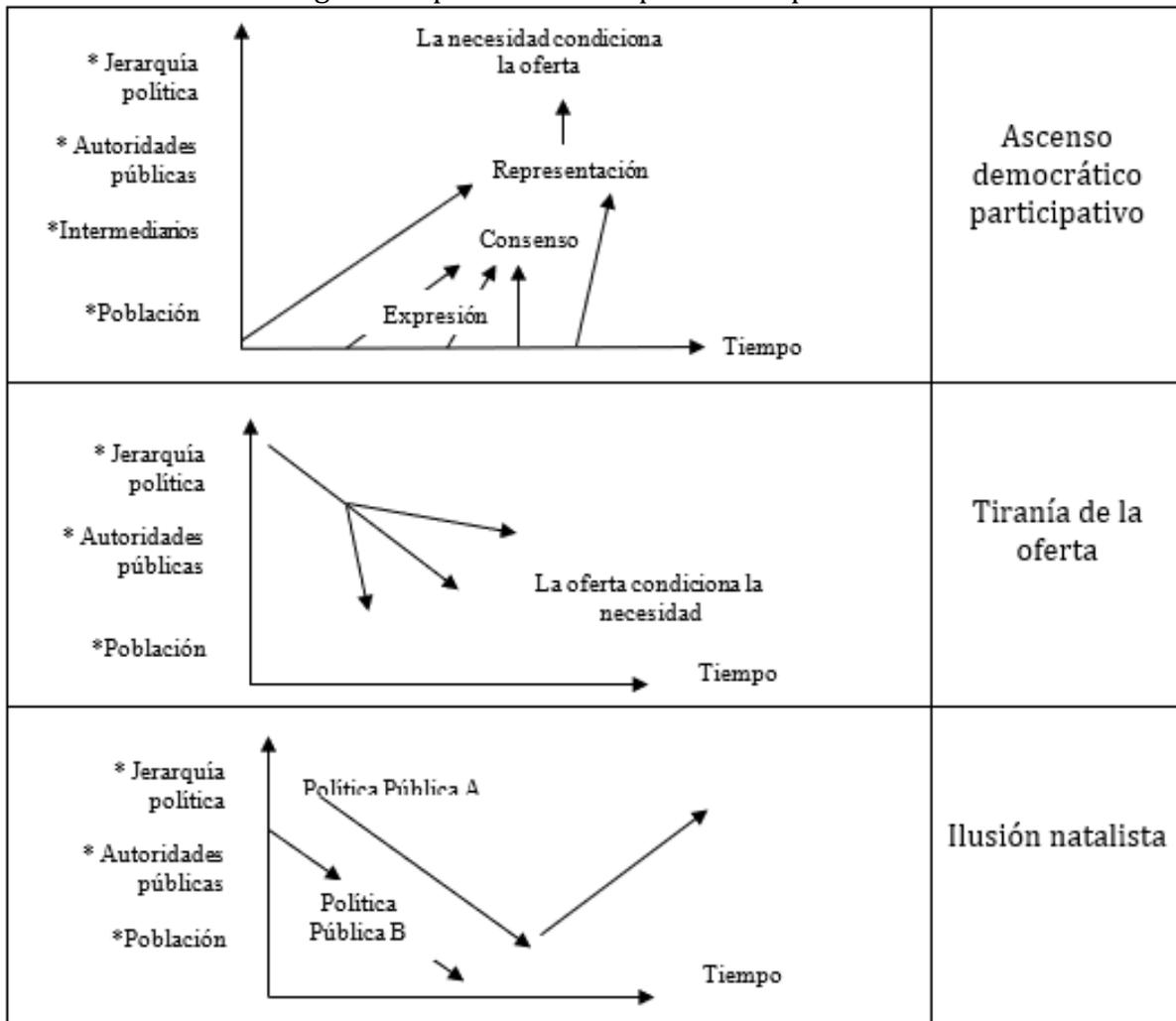
Las políticas públicas se definen como acciones que nacen desde el contexto social, pasando por la esfera estatal como elemento de intervención pública, además de ser el reflejo de las relaciones de poder, son creadas y puestas en práctica a partir de una determinada

concepción de sociedad, del momento histórico, de los intereses de las clases dominantes, fuerzas políticas y diversos sectores de la población (Boneti, 2017).

La propuesta es identificar la necesidad de generar gobierno que parta de reconocer la complejidad y dinamismo de los problemas sociales, también, tenga las capacidades de discernir entre la toma de decisiones y diseñar escenarios que apuntalen los cursos de acción para atender necesidades sociales.

Concebir el Estado desde una posición que permitirá romper con la añeja concepción que lo situaba como un interventor que llegó a imaginarse sin límite de poder y que toma decisiones solo con fines políticos y no con la premisa de detectar necesidades reales de la población. Bajo este orden de ideas hay que prestar especial importancia a la detección de problemas públicos, para Yves y Thoening (1992) existen tres rubros de nacimiento de las políticas públicas, como lo muestra la figura 1.

Figura 1. Aparición de los problemas públicos



Fuente: Elaboración propia con base en los esquemas de Yves y Thoening (1992)

El primer esquema refiere un proceso de ascenso a partir de demandas aisladas que son reagrupadas por grupos de interés, así las necesidades ascienden y la autoridad la escucha. En el segundo esquema, son las autoridades públicas quienes modelan las acciones, es decir la oferta gubernamental condiciona las necesidades de acción pública, la visión jerárquica se sustituye por un proceso descendente, por ende, la autoridad quiere reforzar los valores sociopolíticos evitando los problemas que atienden al mantenimiento de su poder y en donde la oferta y la demanda se determinan por medio del poder político. Para el tercer rubro, el nacimiento no significa que una política pública este en el vacío ya que una acción pública puede nacer porque una política pública ya existe, es decir, las políticas públicas se alimentan de sí mismas.

Si bien la participación social es un pilar fundamental de las políticas, estas necesitan de la acción del gobierno, pero bajo un esquema realista y objetivo, que analice e identifique sus características ya que el “Estado puede fallar [...] por lo que su planteamiento central radica en que el gobierno puede fallar, pero que, así, dichos errores pueden ser corregidos” (Martínez, 2006:30), de ahí la necesidad de entender el papel central que juegan las políticas públicas.

Derivado del crecimiento del Estado, en México las políticas públicas eran consideradas como asuntos internos del gobierno a los cuales difícilmente tenían acceso los ciudadanos, sin embargo, ante el dinamismo social las modificaciones son necesarias, por lo que acercar la administración al ciudadano es ineludible.

Así en México, a partir de los años ochenta se formó un nuevo orden político administrativo que insistió en la especificidad de las políticas, es decir en el diseño adecuado para los contextos heterogéneos, que pusiera fin a la visión gubernamental de brindar una misma explicación y por ende un mismo tratamiento a los tan variados y complejos problemas sociales, finalizando el protagonismo gubernamental acentuando la importancia de gobernar en contextos políticos plurales.

Combate a la pobreza en México

El término pobreza ha sido abordado a lo largo de la historia por diversos pensadores cada uno influenciado por su contexto. El presente apartado detalla qué es la pobreza, así como la tipología con la que cuenta. El actuar gubernamental pretende inferir en el bienestar de la población, elementos como la pobreza son una constante 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 especializadas en el caso mexicano que dieran atención al 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 plantear un significado universal no es la mejor opción, ya que el concepto alude a un nivel de vida determinado de manera contextual que no puede ser alcanzado por alguna parte de la población, es decir, es una adversidad o privación para el correcto desarrollo de la vida humana.

En el contexto mexicano la pobreza de acuerdo a Coneval (2014, 26) “está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social”. Parte de la complejidad para definir la pobreza, es identificar un estándar o patrón mínimo deseable ya que cada contexto es distinto, pues 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

Con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el CONEVAL debe establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Estos consideran los siguientes indicadores:

- Ingreso
- Rezago educativo
- Acceso a servicios de salud
- Acceso a seguridad social
- Acceso a la alimentación
- Calidad y espacios de la vivienda
- Grado de cohesión social

De esta forma, la medición considera el ingreso y seis dimensiones en el enfoque de los derechos sociales, dicha perspectiva se complementa con la incorporación de la cohesión social, para reconocer la importancia de factores contextuales y relacionales, que si bien pueden ser analizados desde la óptica de la influencia que tienen sobre la sociedad y los efectos de esta sobre aquellos, solo pueden medirse en escalas territoriales o comunitarias. Debido a que estas dimensiones repercuten de manera directa en el desarrollo social de la población, la superación de la pobreza debe traducirse en acciones de política pública adecuadas al contexto (CONEVAL, 2011).

En otras palabras: “Una persona se encuentra en pobreza multidimensional si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2009: 20). Para propósitos de política pública, es prioritaria la atención de las personas que, además de sufrir carencias sociales, también tienen un ingreso insuficiente, una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando sufre carencias tanto en el espacio de bienestar económico como en el de derechos sociales.

A principios de la década de los ochenta, y con la caída marcada de los precios del petróleo se generó una severa crisis y aumento de la deuda que llevó al país a una severa recesión económica y ante la necesidad de estabilizar la economía, el gobierno mexicano redujo el gasto social considerablemente (lo que evidencia el carácter residual que los

gobernantes tienen de las políticas sociales) por ello, con el fin de reducir el déficit público se inició a atenuar el sistema de subsidios generalizados. Por a ello, a finales de esta década y sobre todo en los años noventa, se retoma la política social como vehículo para abatir las carencias de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Tras la crisis, durante la década de los noventa, se tuvo la necesidad de diseñar programas sociales focalizados, es decir, aquéllos que atendieran sólo a la población en condiciones específicas como es el caso de la pobreza. Para 1997 el programa de apoyo a la pobreza se llamaba PROGRESA y luego para el año 2019, cambia de nombre a PROSPERA, que buscó generar capacidades básicas, el acceso a oportunidades y a protección estatal, bajo la coordinación del gobierno federal y dentro de un enfoque centralizado, lo cual no significó que disminuyera la pobreza en el territorio nacional. El modelo de apoyo centralizado del Estado no ha logrado cumplir aún con sus objetivos en cada uno de los pilares de los distintos programas, impidiendo se concrete el bienestar social, ya que como lo muestra la tabla 2 los niveles de pobreza han crecido.

Tabla 2. Evolución de la Pobreza en México 2008-2018

Año	Población en situación de pobreza (Millones de personas)	Población en situación de pobreza extrema (Millones de personas)	Pobres alimentarios (Millones de personas)
2008	49.5	12.3	24.3
2010	52.8	13.0	28.4
2012	53.3	11.5	27.4
2014	55.3	11.4	28.0
2016	53.4	9.4	24.6
2018	52.4	9.3	25.3

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL 2018.

Así, cuando se analizan los resultados de las políticas públicas, muchas veces se concluye que éstas no han beneficiado a los pobres, o no con la eficacia esperada por ellos o la misma federación, el esfuerzo por lograr el mejor uso de los recursos disponibles mediante estrategias de descentralización y RIG que permitan descongestionar la administración central y dirigir las acciones a la población, han emprendido una búsqueda para superar el carácter paliativo y llegar a la raíz de los problemas, dichas estrategias no son homogéneas, sino que consideran las peculiaridades de las poblaciones y las regiones, para desarrollar mecanismos adecuados que correspondan a los objetivos que se buscan las diversas políticas sociales.

Ante los constantes y vertiginosos cambios de la sociedad mexicana, el gobierno ha tenido que emplear diversas políticas sociales con el fin de atender los males que se presentan, por tal motivo, el gobierno ha diseñado programas enfocados en el tratamiento de la pobreza. De este modo, los Programas representan una política pública focalizada, además es en este punto donde el concepto de institución encuentra un ámbito de acción, ya que recordando la definición que ofreció North “Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (2006:13).

Estos programas han representado lineamientos ejercidos por la sociedad con el fin de lograr una mejor cohesión social, logrando trascender administraciones. El diseño incremental de la Política Social, referida en este apartado, inicia su función en la administración del gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con la creación del Programa Nacional de Solidaridad conocido como PRONASOL que fue el esbozo por tratar de superar los rezagos sociales en grupos en rezago o vulnerables, ello representó la columna vertebral de su administración. Con el fin de construir un nuevo piso social brindó servicios como electrificación, agua potable, alcantarillado y regularización, se impulsó un tipo de desarrollo en el territorio para establecer propuestas de nueva política social.

PRONASOL se orientó en la búsqueda de igualdad de oportunidades y justicia social para la población en condiciones de pobreza extrema, la base organizacional fue la postura de la presidencia en turno que consistió en derechos sociales, que buscaba brindar bienes y servicios a lo que de manera integral debe tener acceso la población (Ontiveros, 2005).

Durante el sexenio de Salinas, PRONASOL legitimó su gobierno por medio de atender demandas expresadas por sus beneficiarios, pese a ello hay que brindar claridad y señalar que no siempre la población puede expresar sus necesidades de forma clara, ya sea por falta de información o por capacitación. La brecha iniciada en la administración de Salinas fue el parteaguas de la siguiente administración teniendo al frente a Ernesto Zedillo (1994-2000) que al poner fin a PRONASOL arrancó con la gestión del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). El Programa partía de considerar a las capacidades básicas como el elemento vital para armonizar la productividad y con ello la remuneración económica y el derecho a la equidad y vida digna (Favela, 2003).

Lo que pretendía el nuevo diseño era poner fin al ciclo vicioso de la pobreza, cambiando la postura a un ciclo virtuoso de manera transgeneracional que ayudaría a las nuevas generaciones a tener una vida digna. Los beneficiarios fueron las familias en situación de pobreza extrema, para lograr su cometido la cobertura se dividió en dos polos, la primera en la indicación de comunidades marginadas en un grado alto o muy alto, y dos, una vez en ellas se seleccionarían a los beneficiarios.

Con el objetivo de brindar acciones desde una perspectiva integral se planearon 3 rutas de acción, la primera, buscó mejorar las condiciones de salud y alimentación y que ello replicara en el entorno escolar y disminuir los índices de deserción, la segunda, apoyar con recursos monetarios para que los hijos que estudiaran completaran la educación básica y la tercera, la promoción comunitaria de actividades para la mejora de los servicios como en el caso de la salud diseminando así a cobertura del Programa (Favela, 2003).

En los albores del presente siglo y con la llegada de un nuevo partido en el poder, para el año 2002, la presidencia en turno instauró una nueva política social dando causa al establecimiento de Oportunidades, como programa de Desarrollo Humano. La política se insertó en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, que planteó una estrategia integral de política pública y buscó garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio del país.

El PND (2007-2012) estaba estructurado por 5 ejes: a) Estado de derecho y seguridad, b) economía competitiva y generadora de empleos, c) igualdad de oportunidades, d) sustentabilidad ambiental y democracia efectiva y e) política exterior responsable (PND,

2007). El programa se sumaba al eje dos, de esta manera se concibe como generador de incentivos para el desarrollo nacional con el apoyo en salud, educación y alimentación, para las familias superen su situación de pobreza y precariedad y puedan acceder a mejores niveles de vida y bienestar (Reglas de Operación, 2009).

El Programa tuvo como objetivo, el romper el ciclo intergeneracional de la pobreza extrema mediante el apoyo en tres dimensiones: salud, educación y alimentación. Como pretendía atender a hogares en pobreza extrema se echó mano del índice de rezago social generado por el CONEVAL, el índice de marginación establecido por Consejo Nacional de Población (CONAPO), la información de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), colonias identificadas por el INEGI (Reglas de Operación, 2009).

Para el 2014 y con el cambio de administración de un par de años previos se cambió el nombre a PROSPERA que bajo su nuevo apelativo pretendió coordinar la oferta que las instituciones tenían vigentes incluyendo las de fomento productivo, incisión financiera, bienestar económico y los pilares de siempre, salud educación y alimentación, esas acciones también dirigidas a pobres extremos manteniendo la corresponsabilidad (Decreto de Creación, 2014).

PROSPERA se insertó en el marco de PND 2013-2018, que puntualizó que el combate a la pobreza y no pudo seguir siendo considerado como una estrategia aislada (o como se señaló en el apartado de política social, éstas no pueden ser consideradas como residuales o dependientes de la buena voluntad del gobierno en turno) de las acciones emprendidas en materia de inclusión productiva, fomento al empleo formal y democratización de la productividad y enfocada exclusivamente a la generación de capacidades en materia de a) educación, b) salud y c) alimentación. Es a través del acceso oportuno y efectivo a estos tres derechos sociales que se logrará acrecentar el capital humano de la población mexicana en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad (Reglas de Operación, 2015).

Con el cambio de administración federal (2018-2024) PROSPERA desapareció, dando paso a apoyos en becas de la siguiente manera, a) Personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, transitarán a, Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica, b) Educación Superior, transitarán de manera directa al programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en su modalidad educativa denominada Jóvenes Escribiendo el Futuro, o al Programa Nacional de Becas, c) Media Superior que estaban registrados en PROSPERA Programa de Inclusión Social transitarán al programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (Reglas de operación: Becas para el Bienestar de Educación Básica, 2020).

Esta nueva forma de apoyos, somete el esquema de atención a la pobreza multidimensional ya que no todos los beneficiarios entran en la categoría de becarios por lo que se quedan sin apoyo. La política social ha cumplido un carácter dual, por un lado, es usada como mecanismo de legitimación gubernamental y por el otro como acciones residuales que no requieren mayor uso de la razón, sin embargo, su correcto diseño y puesta en marcha permite que la población objetivo logre superar las condiciones de desigualdad y pobreza, alcanzado el desarrollo a escala humana.

Discusión-Conclusión

Reflexionar acerca de las acciones en materia de combate a la pobreza desarrolladas por el estado mexicano es una tarea ineludible ante las crecientes necesidades sociales, por ello se requiere identificar nuevos caminos para atender necesidades de la población rompiendo viejos esquemas centralistas no funcionales en la implementación de acciones públicas y que pueden ser considerados paliativos al no trabajar desde lo local, lo que nulificó la participación de las entidades federativas y municipios en la implementación de las políticas públicas de combate a la pobreza.

La pobreza es un fenómeno multidimensional que comprende aspectos relacionados con las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social, a partir de una metodología que vincula dos enfoques: el del bienestar económico y el de los derechos sociales, se dispone de una aproximación conceptualmente sólida al problema de la multidimensionalidad de la pobreza.

México fue el primer país del mundo en contar con una medición oficial multidimensional de la pobreza que considera el bienestar económico y el de los derechos sociales, la medición multidimensional caracteriza a la población que acumula mayores desventajas, además de exponer la situación en la que se encuentran respecto de las diferentes dimensiones de la pobreza. Por ello, esta medición genera elementos útiles para el análisis y la evaluación de las políticas públicas, dirigidas a establecer las áreas en las que es necesario centrar los esfuerzos institucionales.

A partir de esto es posible transitar hacia un esquema de desarrollo integral, fundamentado en un enfoque de derechos humano que guían la generación de políticas públicas en favor de la plena inclusión social universal. Para alcanzar el objetivo se busca un Estado con límite de poder y funciones que incluya la aceptación de los sectores participantes municipales y regionales, que asumen un rol más participativo y analítico ya que 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 entre los integrantes.

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. El dinamismo social sin duda genera diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos, y financieros a los que se enfrentan los países, es prudente pensar en la descentralización como un elemento para adelgazar la burocracia, para hacer eficiente el gasto público y los programas sociales, como es el caso del combate a la pobreza y así concretar el desarrollo.

Las políticas publicas deben diseñarse desde la inforacion de los niveles inferiores del gobierno y en su interacción con la ciudadanía, ya que es en este espacio donde pueden reflejarse en mayor medida las demandas y necesidades de la población. Respecto a la pregunta ¿cómo crear riqueza y disminuir pobreza en el territorio nacional? Es claro que incorporar los deseos de los municipios y regiones aumenta la probabilidades de ejecutarla con éxito y de alcanzar los objetivos establecidos, de ahí que su principal fortaleza con siste en su elevada capacidad para adaptar las políticas a las realidades locales y a los cambios

efectuados a lo largo del tiempo. Gobernar de acuerdo a políticas es incorporar la opinión de la población apelando a la corresponsabilidad, bajo la premisa de que los gobernantes son elegidos democráticamente, lo que permite depurar políticas corporativistas y clientelares finalizando la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados.

La atención a las necesidades de la población es una tarea en constante construcción en pos de alcanzar la estabilidad de la sociedad, por lo que recurrir a viejos modelos ha dejado de ser funcional, si es que en algún momento lo fue, por ello construir rutas de atención que contemplen que la información debe contemplar elementos endógenos o locales es necesario si se quieren construir políticas públicas integradoras y eficientes, capaces de adaptarse al dinamismo y a las exigencias de la población, en donde la comunicación entre poderes sea una realidad dejando atrás acciones diseñadas solo desde el gobierno centralizado.

Referencias

Barceló Rojas, Daniel Armando, (2016), *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México

Boneti, Lindomar, (2017), *Políticas públicas por dentro*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2020), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en [línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf Consultado 23 de mayo de 2021

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2010), *Informe de pobreza multidimensional en México 2008*, México, D.F.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2014), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 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.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2011), *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*.

Faya Viesca Jacinto, (1998), *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Miguel Ángel Porrúa, México

Galeana, Juan Carlos, (2017), *El federalismo en México tras la transición a la democracia*, Universidad Complutense de Madrid. España

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.

Medina, Luis, (2009), *Federalismo mexicano para principiantes*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Meny, Yves y Jean Claude Thoenig, (1992), *Las Políticas Públicas*, Capítulo VII: La evaluación, España, Ariel.

Martínez, Vilchis, José, (2006), *Estudio Introductorio*, en Bruce J, Perlman, De Dios Pineda, Juan (Coordinadores), *Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México*, México, UAEM, University of New Mexico.

North Douglas C, (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño político*, FCE, México,

Presidencia de la Republica, (2014), *Decreto de creación del Programa Oportunidades*, México.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, (2014), *El federalismo como forma de organización del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2009), *Reglas de Operación del Programa Prospera 20009*, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2015), *Reglas de Operación del Programa Prospera 20009*, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2020), *Reglas de Operación 2020 para el Programa Becas para el Bienestar de Educación Básica*, México.

Soberanes Fernández, José Luis, (2009), *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, (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.

Ontiveros Ruíz, G, (2005), *La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad*, en [línea] <https://www.eumed.net/libros-gratis/2005/gor/index.htm>, consultado el 8 de abril de 2021.

