

Sinergia para el bienestar social: políticas públicas y descentralización

Mayra Patricia Pérez Román¹

Carlos Carpio Cortes²

Juan Carlos Ramos Corchado³

Resumen

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.

La dinámica de la sociedad trae consigo la necesidad de dejar atrás modelos centralizados que diseñan acciones sin contemplar elementos locales como generadores de información y como insumos en la toma de decisiones, ello implica dejar atrás al gobierno interventor y omnipresente que podía decidir todo y que con frecuencia partía de diagnósticos ilusorios más que reales.

En el país, las condiciones de centralización, fuertemente expresadas en la década de los 80, han impedido desde entonces a los gobiernos locales participen lo que nulifica la participación de los municipios, ayuntamientos e incluso entidades federativas, en el diseño de las políticas sociales que de manera contradictoria serán implementadas en todos los niveles de la federación sin la base de participación local.

La descentralización representa una forma distinta de atender problemas específicos como la pobreza, ya que, debido a la incorporación de las necesidades locales, se podrá hacer un mejor diseño de las políticas, selección de población objetivo, seguimientos de los beneficiarios y atención a las contingencias, entre otros. Hoy más que nunca se requiere de innovar en la atención de las necesidades de la población, sobre todo en temas tan complejos como la pobreza, que pese al cambio de administración no ha conseguido los resultados esperados ni por parte del gobierno o los beneficiarios, dejando a los pobres a merced de los estragos del mercado que por su naturaleza no prima la estabilidad de la población.

Conceptos clave: Políticas públicas, Centralización administrativa, Descentralización.

Introducción

El énfasis en el análisis del fenómeno de la centralización de los programas sociales que se han desarrollado para combatir la pobreza en el marco de la administración pública es un

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

² Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestrante del Programa en Ciencias Políticas y Sociales, piotecafc@gmail.com

³ Maestro en Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma del Estado de México, jcramosc@uaemex.mx

hecho relevante ya que dicha disciplina intenta designar de manera amplia el conjunto de actividades pre-ordenadas para la concreta persecución de tareas y fines que se consideran de real interés común, desde este sentido la administración pública corresponde a una gama extendida de acciones que interesan a la colectividad que habita el Estado y que comprende las actividades de gobierno que desarrollan poderes de elección y mandato, donde el gobierno detecta un problema e implementa acciones para su atención (Vargas, 2007).

Ahora bien, la política pública es producto de una actividad gubernamental por ello, el interés por los estudios de dichas políticas 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 (Nateras, 2006). 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, lo que es reflejo de su papel fundamental en la eficacia de las decisiones del gobierno (Aguilar, 2012).

En el mundo la ruta seguida por la descentralización ha sido meritoria de estudios cada vez más constantes, desde los años ochenta muchos países han emprendido el sendero para orbitar a la descentralización como nuevo modelo para atender las necesidades de la sociedad o bien como una nueva herramienta de gestión social que busca atender mejor las necesidades de la población al desarrollar actividades desde lo local. Como parte del proceso de análisis es necesario clarificar que no existe un modelo estandarizado que por su naturaleza pueda aplicarse a todos los contextos, ya que como es sabido, cada sociedad presenta parámetros propios de comportamiento y sobre todo particularidades administrativas que lo hacen único. Las características locales son variables de acuerdo con las metas particulares y objetivos de la sociedad y las instituciones. Descentralizar, es ya una necesidad ante contextos complejos que requieren acciones diseñadas de forma heterogénea con el objetivo de identificar mejor los problemas específicos y con ello brindar procesos de mejora continua en la prestación de servicios públicos, al incorporar el punto de vista de los ciudadanos en lo local.

Centralización administrativa: una arista del problema

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, sin embargo, pese a ello, el gobierno ha optado por seguir viejos modelos de Estado centralista que han demostrado no ser eficientes, por ello se debe dar pie a nuevos modelos que ayuden a innovar en la forma de atender las problemáticas tomando en cuenta a todos los actores que interactúan, es necesario aclarar que no se trata de la desaparición del poder del estado sino del desarrollo de procesos de comunicación y asignación de funciones.

El contexto cada vez más exigente requiere la incorporación de sectores que han sido relegados por considerarlos residuales o poco importantes ante el poder federal que es el sistema político-administrativo que se desarrolla en el país. Un ejemplo de lo anterior es el entorno local que abarca la participación de entidades federativas y municipios, sobre todo

los últimos que son la base del sistema federal mexicano. Las necesidades atendidas por las políticas públicas 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 cambiante. Bajo este panorama se deben desarrollar las acciones del Estado priorizando el desarrollo de procesos de descentralización que acerquen la administración al ciudadano y que vía las RIG 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.

La participación del Estado requiere sumar elementos que le permitan tomar decisiones ilustradas sumando elementos necesarios para apuntalar las acciones que el gobierno en turno implemente para atender las necesidades sociales. La presente investigación postula en términos concretos el problema de la centralización administrativa en la operación de las políticas públicas de combate a la pobreza establecida por el Estado mexicano como elemento que impide el cumplimiento de los objetivos que las propias políticas postulan para cumplir su fin último en la generación de bienestar público, por ello se postula a la descentralización como herramienta administrativa para cumplir las aspiraciones estatales en términos de bien común.

El problema de la centralización administrativa se hace evidente en la marcada disminución de las capacidades del Estado en la atención a los problemas públicos ya que de manera constante se limita la participación de los municipios en la toma de decisiones. El problema de limitar la participación de los entes locales es la generación de información ya que se encuentra sesgada y por lo tanto decanta en acciones del gobierno central que no coinciden con las necesidades reales y terminan siendo paliativas, además de impedir el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas, disminuyen la efectividad de los recursos y no atienden los problemas de raíz, por lo que de manera contraria la descentralización permite al ciudadano vigilar las decisiones para impulsar la eficacia (CONEVAL, 2017).

Para Jaramillo (2010), 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, lo que provocará, entre otras cosas, la mala selección de beneficiarios y atención a los que ya forman parte del padrón de programas como fue el caso de Oportunidades hasta Prospera donde al final la mala atención a los pobres impidió el cumplimiento de bienestar social como su principal objetivo. A nivel nacional los órganos administrativos que se encuentran colocados en diversos niveles desde la federación hasta el municipio se identifican desde una situación de dependencia (Fraga, 2007), lo que también implica una relación tácita de subordinación que emana de una figura centralizada como el viejo sistema federal (CESOP, 2019).

De esta manera la línea jerárquica traza un desconocimiento de lo local y con ello la carencia de información, en materia administrativa o anterior es el reflejo de un potencial

problema en la toma de decisiones por parte de autoridades de la federación que con frecuencia desconocen las múltiples particularidades y dinamismo local, que da como resultado ineficiencia en la atención a los problemas públicos, aletargamiento en la gestión y deficiencias en la prestación de servicios públicos.

La centralización administrativa mantiene una estructura jerárquica lineal o piramidal donde los órganos o instancias inferiores se subordinan a los superiores inmediatos y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar a la punta de la pirámide que es el órgano supremo de la administración (Fernández, 2011), lo anterior se vuelve problemático cuando lo local se queda a merced de decisiones centrales homologas o fuera del contexto local.

México, al igual que muchos otros países latinoamericanos, desde hace más de una década ha impulsado políticas o acciones evidentemente descentralizadoras como vías para atender el problema en sus estructuras políticas y gubernamentales. Sin embargo, pese a los esfuerzos el país fue uno de los territorios en los que más débiles impactos habían tenido este tipo de iniciativas (Cabrero, 2000), lo que a nivel nacional ha mostrado altos costos como jerarquías dominantes y la falta de capacidad para responder de forma certera a las situaciones de complejidad social (Cejudo, 2016).

En periodos presidenciales como los de M. de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994) las acciones emprendidas de manera nacional por el gobierno no lograron avances, fue hasta el sexenio de E. Zedillo (1994-2000) que bajo un contexto de modernización administrativa-política y apertura democrática el escenario comenzó a transformarse buscando un acercamiento con la descentralización. Ejemplo de ello fue la visión del nuevo federalismo para impulsar el desarrollo regional y la descentralización fortaleciendo estados y municipios, con ello “las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados” (PND, 1995-2000: 39), ello implicaba la redistribución de responsabilidades y autoridad a lo local.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982 a 1988) existió “una reiterada demanda por descentralizar los distintos aspectos de la vida nacional y reforzar la capacidad de las autoridades, y sectores locales para propiciar el desarrollo regional más equilibrado del país, en este sentido, los diversos grupos sociales opinaron en favor de regionalizar los servicios... lograr mayor participación de las autoridades locales” (PND: 1983-1988), con ellos se buscó la redistribución entre instancias de gobierno de las diversas competencias y abriendo un espacio de participación mediante canales como el Sistema de Planeación Democrática.

Para Coquis (2015) la planeación nacional es el mejor medio para el desempeño de las responsabilidades del Estado y lograr así el desarrollo integral del país, que replique en un orden de acciones sistemáticas. En ese sentido la fundamentación y obligación del Estado en la rectoría del desarrollo se encuentra en un par de artículos, 25 y 26 constitucional, en el primero se indica “la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”. Por su parte, el artículo 26 alude a un sistema de planeación democrática por parte del Estado, que organizará el desarrollo nacional lo que imprime solidez y dinamismo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Pese al intento del entonces presidente M. de la Madrid el presidente venidero, Salinas de Gortari (1988-1994) caracterizó su administración por dejar a la descentralización fuera de la agenda institucional de gobierno, lo único que se orientó al desarrollo regional (que fue lo más cercano a lo local) fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que dentro de sus actividades de lucha contra la pobreza sumó acciones a la descentralización, que mediante acuerdos firmados entre el poder federal y estatal (Convenios de Desarrollo Social-Codesol) se establecieron comités integrados por la población beneficiaria y las autoridades del programa.

Sin embargo, pese a los cambios, la dependencia de los gobiernos estatales y municipales siguió en marcha, el poder central y la línea jerárquica continuaron vigentes lo que se vislumbró de manera evidente en la subordinación de los espacios municipales y estatales, ya que la figura presidencial –como ya había ocurrido- tomó el eje central en las decisiones, es así que “No debe olvidarse que el centralismo en un país como México, está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación...hasta nuestros días” (Cabrero, 2000:123).

Un ejemplo de la carencia de información con que trabaja la federación y que deriva en la mala atención a las necesidades es la cantidad de personas que se encuentran en situación de pobreza como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1. Aumento de pobreza en México

Programa Oportunidades			
2002 inició Oportunidades	2003	2004	2005
S/D	S/D	S/D	S/D
2006	2007	2008	2009
S/D	S/D	S/D	Más de 42 millones
2010	2011	2012	2013
más de 50.6 millones	Más de 50.6 millones	52 millones	52 millones
Programa Prospera			
2014	2015 inició Prospera	2016	2017
53.3 millones	53.3 millones	55.3 millones	55.3 millones
2018	2019	2020*	
53.4 millones de personas	53.4 millones de personas	55.7 millones de personas	
*2020. Cambió de denominación: -Personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, transitarán a: Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica. -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. -Media Superior que estaban registrados en PROSPERA transitarán al programa: Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. No hay datos de becarios ni datos de la población beneficiaria total que transitó de Prospera.			

*S/D= sin dato.

Fuente: Reglas de Operación Programa Oportunidades, Prospera, 2002 al 2019 y CONEVAL 2021.

En el contexto como el nacional con matices heterogéneos, asimétricos y dinámicos, se puede entender la pujante descentralización que busca la consolidación de un México moderno, sin embargo, a la par coexiste un país centralista o pre-moderno, reflejo de un territorio donde conviven lo nuevo y lo viejo, donde es inapropiado hablar en términos absolutos, es necesario destacar que la descentralización a nivel nacional en el periodo Salinista salió de la escena nacional como iniciativa gubernamental (Cabrero, 2000).

Por ello, y con el fin de brindar mejor atención a los diversos problemas públicos y ante la vorágine social, la descentralización plantea la delegación de facultades a instancias locales (gobiernos de las entidades federativas y Ayuntamientos) que implica el acercamiento a características particulares del entorno local acercándose a los usuarios programas públicos descongestionando y reduciendo el papel del gobierno central.

Políticas públicas para la construcción del desarrollo

Para hablar de políticas públicas es necesario conocer su origen, su genealogía se establece en el periodo que comprende a la posguerra (Segunda Guerra Mundial-SMG) en EE.UU, su iniciador fue Harold D, para quien lo importante es centrar la atención en los problemas fundamentales del hombre en sociedad más que los tópicos o problemas coyunturales, es decir, fije mayor atención a la agenda institucional que atiende problemas presentes en todas las administraciones, como es el caso de la pobreza.

Los gobiernos se enfrentan a escenarios cada vez más turbios y demandas sociales más complejas, primados por la incertidumbre, los riesgos y contingencias, a lo que deben dar réplica las políticas públicas, produciendo conocimientos y procesos analíticos nutridos de información y métodos de acción para que se desarrollen favorables resultados (Rodríguez y Rodríguez, 2009).

Es necesario aclarar que la propuesta de la ciencia de las políticas no consiste en imponer una visión de Estado única por el contrario la propuesta va dirigida a realizar análisis más equilibrados, donde se tengan en cuenta a los diversos actores de la sociedad civil, bajo esa línea la propuesta de Lasswell (2000) estaba orientada a los problema públicos, en busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia con el fin de analizar las elecciones en la toma de decisiones para contribuir a la democratización (como lo impulsa la descentralización) de la sociedad, el gobierno cuenta con conocimientos y herramientas para la toma de decisiones ilustrada que pudieran ayudar identificar mejor los problemas de orden común, es por eso que las políticas públicas deben entrelazar un objetivo común nutrido por todos los integrantes sociales en todos los niveles.

Numerosas son las definiciones sobre políticas públicas, sin embargo, éstas no se entienden como una decisión aislada, sino a decir de Canto (2002) como un conjunto de decisiones que de manera entrelazada buscan un objetivo en común, por ello:

“Tampoco se trata de la solución a aspectos múltiples, que se suponen relacionados...sino la solución a problemas específicos...Las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados” (2002: 60)

En el orden nacional las decisiones eran consideradas como asuntos gubernamentales y de índole interna no consultables con la ciudadanía, sin embargo, los nuevos actores y necesidades sociales ha impulsado el cambio teniendo que orbitar y abrirse a procesos de discusión que no solo sumen a la toma de decisiones racional, sino que ayuden en la legitimación del gobierno, pero no como un elemento que solo añada sufragios, sino que busque el bien común.

Un factor fundamental es la participación de la sociedad en cada etapa de las políticas, esto mediante buenos argumentos por medio de representantes, es por ello que existen niveles de participación entre los que destacan desde la, a) información, que tiene que ver con el conocimiento de normas, proyectos y presupuestos del sector gubernamental, b) consulta, donde el gobierno se entera de la opinión ciudadana mediante mecanismos diseñados por él mismo, c) decisión, donde no solo se queda en emitir la opinión sino que dicha etapa, está obligada para quien realiza el proceso, d) delegación, que brinda a alguna organización ciudadana la puesta en marcha de determinado proyecto, e) asociación que implica que la iniciativa pueda generarse de lado de las organizaciones ciudadanas, y finalmente f) control, que plantea la regulación de acciones del gobierno mediante organizaciones ciudadanas (Canto: 2002).

Con lo expuesto anteriormente, se puede enarbolar la definición de políticas públicas sumando elementos como la interacción entre sujetos para la selección de problemas públicos en medio de relaciones de poder con el fin de hacer mejor uso de los recursos, muestra de decisiones ilustradas, y como derivación de recurrir de manera estable a mecanismos democráticos de participación (Canto: 2002).

Son múltiples los contextos políticos, por lo que existen dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido político. Las estrategias de gobierno homogéneo están destinadas a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política. En México a partir de los ochenta se formó un nuevo orden político administrativo que insiste en la libertad de la representación y en la especificidad de las políticas, pero a pesar de las obvias diferencias el protagonismo gubernamental impuso un único formato a los problemas, misma explicación-mismo tratamiento (Aguilar, 2000).

De esta manera las acciones al gobernar no se centran en intervenir siempre ni dar un formato homologado, por ello el análisis y diseño de políticas públicas abre un abanico de estrategias de acción corresponsable entre los diversos sectores sociales y el gobierno. Generar acciones para gobernar significa añadir la opinión de las personas, suponiendo que en la base están gobernantes elegidos por la vía democrática y saneando políticas clientelares gobernar por políticas públicas significa el descubrimiento del costo-beneficio (Aguilar, 2000).

A pesar del redimensionamiento, la acción del gobierno seguirá siendo necesaria, ya que no se puede postular en la desaparición del Estado y sus instituciones, pero dicha participación gubernamental se despliega en un contexto político más exigente con una visión más analítica y racional de las posibilidades del gobierno en la solución de problemas del orden públicos, dando cabida a la corresponsabilidad con la población y a una evaluación crítica y responsable de las diversas políticas públicas (Vargas, 2015).

El análisis de políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios-fines y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad tanto como sus resultados y futuros efectos, por ello la construcción de alternativas, así como la selección de criterios de políticas públicas para evaluarlas surgen desde el inicio a través de la obtención de la información que forman estos objetivos.

Las políticas encuentran su razón de ser en las necesidades humanas diversas, en la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desenvuelven en la modernidad, sus efectos se vuelcan en la construcción del orden social con la conformación de clases y estratos en el orden institucional (Icháustegui, Martínez, 1996), su objetivo será atender problemas sociales determinados que fueron expresados por la ciudadanía y que son por ende contextuales por lo cual las acciones para atenderlos deberán mantener esa misma línea de heterogeneidad.

Por esta razón las políticas optimas pretender aumentar el bienestar social con el desarrollo del capital humano, las necesidades y riesgos de las poblaciones, 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). Al ser el desarrollo un proceso más complejo hay que evitar encasillarlas como una simple acción altruista de los gobernantes en turno ya que es una tarea obligatoria, además de ser necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos (Montagut, 2000).

Las políticas sociales no se justifican por humanidad ya que son una real necesidad mediante la cual se genera la estabilidad social del país, lo que se logra al invertir (no gastar sin medida o paliativamente) en las personas lo que incita la inversión al contar con productividad en la mano de obra (Ortiz, 2007:9), por éstas y otras razones, las políticas conviene ser promovidas, de manera que se refuercen mutuamente, desde las fases más tempranas del desarrollo, como parte de la estrategia nacional y el contrato social entre el gobierno y los ciudadanos.

Los detractores de las políticas sociales las excluyen del entorno sistémico en que funciona el gobierno y la administración pública considerándolas no prioritarias para el desarrollo, ello bajo la premisa de que el crecimiento económico es lo único importante, sin embargo, una vez encausado el crecimiento se debe dar paso al desarrollo, porque la acumulación del capital no basta para impulsar la cohesión social integra.

Políticas sociales eficaces para atender la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades son una necesidad preponderante, por ello las políticas sociales, como parte constituyente de las políticas públicas, proporcionan un instrumento para regular los desequilibrios del mercado lo cual se logra con la redistribución de la riqueza. Las políticas sociales complementan y vigorizan el desarrollo económico en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo social (Ortiz, 2007).

Los gobiernos lanzan Estrategias Nacionales de Desarrollo para construir países que sean socialmente cohesionados, económicamente sostenibles y políticamente estables. En México existen un gran número de programas sociales destinados a abatir las condiciones de pobreza, como Pronasol, Progresá, Oportunidades y en el presente sexenio Prospera, cuyo fin es promover el desarrollo de capacidades en familias de extrema pobreza, sin embargo,

para el adecuado funcionamiento de las políticas sociales se requiere la creación de objetivos en común, corresponsabilidad entre beneficiarios y autoridades gubernamentales que permitan cambiar el asistencialistas por el crecimiento y la estabilidad económica y social real.

Descentralización: impulso de cambio

En el país el proceso de descentralización ha adquirido renovados bríos siendo una tarea fundamental del gobierno, el desarrollo de la descentralización ha merecido cada vez mayor interés en todo en el contexto nacional y en general en el mundo entero, ya que como lo mostró Anderson (2008) al menos habita el 40% de la población mundial. Desde los últimos treinta años muchos países han emprendido la ruta hacia la descentralización, pero debido a la heterogeneidad, es inviable el hablar de un modelo estandarizado y aplicable a todos.

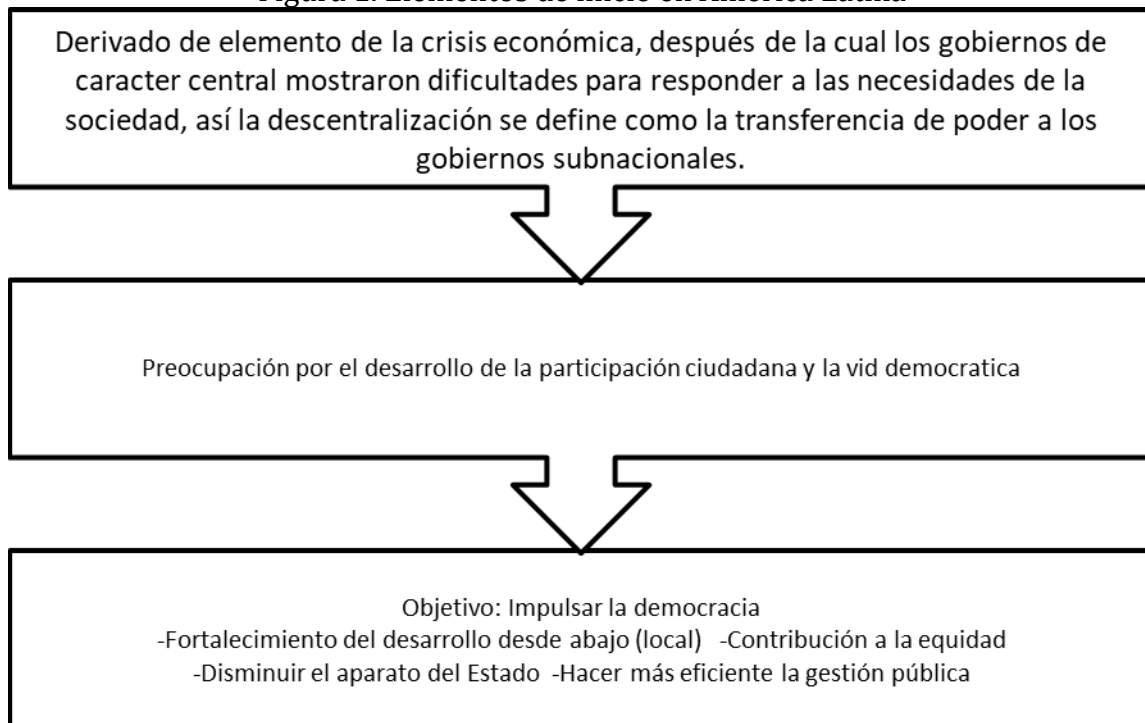
La descentralización es compleja y no es un paso automático, suele estar cargada de contenidos ideológicos de acuerdo con el momento en que se desarrolla, su aplicación indiscriminada sin la preparación idónea induce a confusiones, por ello se va en sentido paralelo a la modernización del Estado y del sistema político-administrativo. La descentralización planteada a lo largo del tiempo de ha esbozado desde formas muy diversas dependiendo el autor que lo aborde (Marcou, 2008). Para Borja (1989) el término esgrime un objetivo en el que se pretende disgregar las demandas y conflictos reduciendo los gastos de la administración central.

En materia administrativa el término ha obedecido al beneficio de sustraer ciertas actividades del ejercicio de la administración pública centralizada, debido a la peculiar naturaleza técnica e industrial de la misma. En este tenor, el Estado decide segregar de algunas de las facultades que de manera regular había ejercido sobre los órganos de la administración pública centralizada, en aras de un mejor cumplimiento de determinados fines estatales, lo cual no significa que se desentienda de las entidades descentralizadas (Serna, 2003).

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, Mikayilov, *et al*, 2016).

Para Fraga (2012), la descentralización administrativa debe sumar dos cosas, la participación local y postura del gobierno central, es decir la transferencia de responsabilidades, descentralizar no es independizarse completamente, sino atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central, pero limitando las facultades de control y vigilancia. Esas mismas dificultades categorizan el caso latinoamericano en dos grandes momentos:

Figura 1. Elementos de inicio en América Latina



Fuente: elaboración propia con base en Restrepo 2014.

Con la intención de mejorar las condiciones económicas y sociales, cada uno de los países latinoamericanos se vio en la necesidad de implementar reformas políticas, presupuestarias y administrativas que pretendieron eludir la tradición centralista que imperaba, ahora bien, de acuerdo con la agenda 21 los países en los que las acciones de descentralización han sido más adelantadas son: Colombia, Argentina, Chile, Brasil y Bolivia, a continuación, se describe cada uno de ellos (Jaramillo, 2010).

Tabla 2. Países Latinoamericanos descentralizados

Característica	Territorio
Estado: Federal. Inicio del proceso: crisis fiscal del Estado Central década de los ochenta. Elementos: al final de los años setenta inició una lucha de las entidades y los municipios a favor de la descentralización tributaria, impulsando la democracia y el federalismo. Objetivo: reforzar la autonomía y aumentar las competencias y autoridad local	Brasil
Estado: Descentralización impulsada en el tenor de la reforma neoliberal a principios de los noventa. Inicio del proceso: crisis fiscal central lo que decantó en la reforma neoliberal. Elementos: Combate por una convivencia armónica basada en procesos de diálogo entre los pueblos y la integración en diversos espacios	Bolivia

Objetivo: busca presencia en la gestión política y económica, mediante la transferencia de poder a los gobiernos locales reconociendo la importancia del indigenismo.	
Estado: Relación entre el gobierno federal y las provincias Inicio del proceso: crisis fiscal de los ochenta. Elementos: se caracterizó por la concesión de los servicios públicos del área metropolitana a pesar de la privación derivada del neoliberalismo. Objetivo: estimación positiva de la descentralización ya que brindó poder a las provincias.	Argentina
Estado: Unitario Inicio del proceso: crisis fiscal de los ochenta Elementos: buscó mejorar la tasa de escolaridad, y la cobertura de los servicios de salubridad. Objetivo: se basó en el esquema de transferencias y tiene en cuenta la capacidad de gestión y lo heterogéneo de los gobiernos.	Colombia

Fuente: elaboración propia con base en Jaramillo, 2010.

El desarrollo latinoamericano tiene elementos particulares impulsados por sus contextos de crisis fiscal donde independiente a su forma de gobierno (democrática o no) la descentralización administrativa en la vida nacional se traduce en el fortalecimiento del federalismo lo que fortalece los niveles locales de gobierno y apuntala el desarrollo, con base en programas de naturaleza económica coordinados de forma sistémica y en la escala social busca beneficios entre regiones e individuos, centro y periferia.

A nivel local-municipal es necesario el fortalecimiento, empoderamiento y trabajo sinérgico con los órganos centrales, de tal manera que se deben impulsar las condiciones de una descentralización exitosa como la existencia de mecanismos por medio del cual la comunidad pueda expresar sus preferencias sin miedo a ser reprimidos y debe relacionarse con la asignación de responsabilidades (Soto, et al, 2003), bajo la misma idea para Jaramillo (2010) la descentralización consolidada la oportunidad para que las administraciones nutran sus decisiones desde lo local y diseñen mejores políticas públicas que atiendan necesidades reales.

La descentralización es vislumbrada como un sistema de vida que permite a las instituciones sociales y estatales articularse, respetando los respectivos ámbitos de competencia, con lo que la relación entre gobernados y gobernantes es más amplia, directa e incluso fluida, aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que establece un modo para distribuir el poder (Uvalle, 1995).

Los gobiernos locales representan un punto neurálgico, ya que, a mayor espacio institucional, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin la línea que puede marcar el poder central. De forma contraria la descentralización transfiere a los gobiernos recursos, atribuciones, información y decisiones, lo que impulsa la descongestión del gobierno, disuelve la centralización improductiva y da mayor consistencia al Estado y la misma sociedad, es justamente la distribución de poder la que marca la pauta para el reconocimiento de fuerzas distintas al poder central y que es necesario considerar

para gobernar de mejor manera, esto pone evidencia de la inviabilidad de que solo el poder central tome decisiones de modo unilateral.

La descentralización se vincula con el impulso al cambio positivo y deseado por la sociedad, favoreciendo los gobiernos locales, debido a que son el medio por el cual se procuran los servicios son lo que la sociedad toma parte activa en la construcción y detección de los asuntos públicos, pero sin contravenir los límites de la política nacional. Por ello la descentralización en su ámbito político, es una vía para la expresión del poder en la sociedad, por su parte la descentralización administrativa apunta a un sistema de gestión con múltiples capacidades que tienen por objeto brindar congruencia y eficiencia a la acción del gobierno además de representar la cesión de funciones de los órganos del Estado a las personas jurídicas públicas para revalorizar el desempeño institucional.

Es la descentralización político-administrativa la que establece el medio adecuado para arrancar la socialización política de las clases bajas o populares y el desarrollo de las libertades individuales lo que promueve el involucramiento activo de la sociedad en el cumplimiento de objetivos de los programas de corte social al incitar la igualdad desde el orden local y que busca propagarse al orden general, y en el caso mexicano al nivel federal.

La descentralización, va más allá del enfoque tradicional político-administrativo y sobreviene en una estrategia más equitativa y con una visión al desarrollo que contemple las oportunidades (BM, 2003). En una posición similar la descentralización también implica un conjunto de acciones que pasan por procesos de ajuste entre actores políticos, por sistemas de relaciones sociales locales, por redes y actores institucionales, procesos decisorios que configuran las estructuras de trabajo gubernamental (Cabrero, 2007).

Por su parte la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha señalado la importancia que la descentralización fiscal ha tenido en gran parte del continente, en el sentido de fortalecer la autonomía fiscal, toma de decisiones a nivel local y el aumento de la capacidad financiera, por ello la descentralización tiene un impacto favorable en el contenido y orientación de las políticas sociales, los procesos de democratización, la cohesión social, y el bienestar de la población (Aghón, 2001).

Para Jaramillo (2010) la descentralización, como instrumento generador de desarrollo regional llegó al continente en la década de los 80 irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, en el caso mexicano para 1970 en México se plantearon elementos de política pública con relación a la descentralización administrativa y desconcentración de actividades industriales y de las propias instituciones u organismos de la administración pública, desde el inicio de los programas que se formularon e instrumentaron se señaló su importancia como condición para avanzar en la modernización y fortalecimiento de la sociedad, y con ello de la gestión pública (CESOP, 2019), así la descentralización amplía la vida democrática al considerar a los gobiernos locales y sus organismos, y haciendo más cercano el gobierno a las personas se buscó tomar decisiones más eficientes

La descentralización apunta a mejorar el desarrollo local y la gobernabilidad lo que brinda bases para el alivio y reducción de la pobreza, que es una tarea esencial de diversos gobiernos, donde el mexicano no escapa, ello en la concreción de la cohesión social, por ello de manera federal se impulsan grandes Programas para brindar tratamiento a la pobreza.

Reflexiones finales

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. Las políticas sociales han buscado de manera permanente el combate a la pobreza, sin que hasta el momento el objetivo haya sido alcanzado, pese al esfuerzo y cambios que algunos gobiernos podrían gestar para generar efectos sobre las condiciones de vida de las personas (García, 2004).

Hablar de pobreza es reconocer no solo la carencia de ingresos sino su faceta multidimensional que afecta la vida de las personas (CONEVAL, 2014), por lo que la generación de riqueza es central pero la pregunta es cómo crearla. Es así que el gobierno desde finales del siglo pasado y todo lo que ha avanzado del S.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, Pronasol y Progresá representaron la vía para atacar el problema, sin embargo, ante la llegada de un nuevo partido en el gobierno la visión cambió, sumando la perspectiva de corresponsabilidad.

La descentralización es un instrumento generador de desarrollo local presente en el continente desde la década de los 80 con objetivos como el fortalecimiento del desarrollo desde abajo contemplando que los contextos son heterogéneos en pos de contar con mejores condiciones de disponibilidad de servicios, calidad, acceso y en el caso de las políticas públicas asegurar la mejor detección de necesidades y atención a las demandas, se trata así de la transferencia de responsabilidades, gestión, planeación y distribución de competencias del centro a las unidades locales como lo son los ayuntamientos.

Representa el vínculo para alcanzar objetivos económicos en el manejo eficiente de recursos y políticos como el impulso a la democracia, el proceso de identificación como complejo y no un paso automático o un puerto de llegada estático, ya que implica otorgar por el gobierno central responsabilidades en la planeación e incluso administración de elementos como planes, programas y proyectos para el desarrollo que vaya de la mano de sus necesidades brindando así más autonomía estableciendo nuevas relaciones intergubernamentales a quienes se encontraban nulificados por el gobierno central.

Se trata de un proceso organizado de transferencias de responsabilidades y actividades gerenciales y de administrar recursos humanos a la autoridad local con la meta de hacer un Estado con mayor gobernabilidad y eficiencia, en específico en el combate a la pobreza. Descentralizar es un paso deseable para las administraciones al descongestionar al gobierno central pero no es un proceso automático ya que depende del contexto institucional, de las capacidades locales e incluso de la participación comunitaria que es elemento clave en el correcto diseño de políticas públicas ya que sin ese elemento se estaría hablando de políticas gubernamentales que con frecuencia nada tiene que ver con las necesidades de la población.

Aludir a políticas públicas es remitirse al análisis de cesiones de gobierno que incorporan la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos, por ello para lograr un proceso de descentralización se requiere el trabajo conjunto entre políticas y relaciones intergubernamentales como elementos en sinergia ya que se trata de reacomodo en el área admirativa con nuevas responsabilidades, funciones, asignación recursos (cuando sea posible) y en general redistribución del poder que es la conexión entre las esferas del poder y el diseño de políticas públicas.

Referencias

- Aghón, Gabriel** (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ Santiago de Chile.
- Aguilar, Villanueva, Luis F**, (2000), Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis F El estudio de las Políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Aguilar, Villanueva, Luis F**, (2000), Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis F La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Cabrero Mendoza, Enrique** (2002), *El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales*, en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Cabrero Mendoza, Enrique**, (2007), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Ed. Porrúa; México.
- Cabrero, Mendoza, Enrique, García del Castillo, Rodolfo** (2001), *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, 2º Congreso “Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado”. Red de investigadores en gobiernos locales de México. IGLOM.
- Canto, Chac, Manuel**, (2002), *Introducción a las políticas públicas* en: Canto Manuel y Oscar Castro, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México MC.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)**, (2009), *Federalismo*, Congreso de la Unión, Cámara de diputados LX Legislatura. México, Palacio Legislativo de San Lázaro, México.
- Cejudo, Guillermo**, (2016), *La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos*. Centro de Investigación y Docencia económica.
- Cejudo, Guillermo & Dussauge, Mauricio & Michel, Cynthia**. (2016). La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas, DAAPGE, año 17, Nº 28 (ene-jun), 2017, pp. 229–233. Santa Fe, Argentina: UNL.

Coquis Velasco, Francisco Javier, (2015), Sistema Nacional de Planeación, en Fernández Ruiz Jorge, *La Constitución y el derecho administrativo*, Instituto de investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 174.

Fraga Gabino, (2012), *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A. México.

Hasano Fakhri, Mikayilov, Ceyhun, Yusifov Sebuhi y Aliyev, Khatai (2016), Impact of Fiscal Decentralization on, *Eurasian Journal of Business and Economics* 2016, 9 (17), 87-108.

Vergara, Blanco Rodolfo Javier, (2000), *Instituciones y Política de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*, República Dominicana, CLAD.

