

Desarrollo social como herramienta de combate a la pobreza urbana

Mayra Patricia Pérez Román¹

María de los Ángeles Velázquez Martínez²

Enrique Moreno Sánchez³

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 se 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 pobreza, que es el eje sobre el cual las administraciones federales deben girar sus principales acciones para generar estabilidad social.

La generación de pensamiento crítico es uno de los elementos inherentes al desarrollo de las ciencias sociales y por lo tanto del proceso de investigación, por ello el presente documento postula la utilización innovadora de los saberes en pos de brindar insumos para ayudar a la toma de decisiones ilustrada por parte de los hacedores de políticas. La concepción de conocimiento compone un proceso dialéctico que busca identificar a los actores necesarios para diseñar acciones públicas más allá de lo paliativo, actores como los municipios que son la base de la administración pública nacional.

Desde el punto de vista de la economía, la pobreza se ha definido tradicionalmente como la incapacidad del individuo para generar suficiente ingreso para satisfacer un conjunto de necesidades muy específicas. Sin embargo, en los últimos años existió una apertura conceptual que integró la dimensión subjetiva de la pobreza, lo que considera tanto las condiciones efectivas en que se encuentran los individuos, como la percepción que ellos mismo tienen de la situación. Hablar de pobreza es reconocer no solo la carencia de ingresos sino su faceta multidimensional. 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.

Conceptos clave: 1. Pobreza, 2. Política social, 3. Desarrollo.

Introducción

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

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

² Doctora en Ciencias Sociales y Administrativas, Centro Universitario UAEM Texcoco. vema640828@hotmail.com

³ Doctor en Urbanismo, Centro Universitario UAEM Texcoco. enriquetex132@gmail.com

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 de 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.

En México 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 que construyan acciones que permitan atender de manera distinta los problemas con el diseño de acciones que sumen participación local como vía para alcanzar el bienestar. El presente documento plantea la participación del Estado pero desde una visión alutrada que requiere sumar elementos que le permitan tomar decisiones racionales para apuntalar las acciones que el gobierno en turno implemente para atender las necesidades sociales.

Las políticas públicas que atiendan la pobreza requiere de un diseño previo de escenarios, que cambien el curso tendencial de los eventos a uno planeado que tome como punto de partida los problemas básicos de una sociedad que en entornos complejos requiere mayor más pronta atención, por ello resulta apropiado mencionar que el Estado materializa sus políticas mediante la planificación económica y social, y en donde la operacionalización de dichas políticas debe correr a cargo de las instituciones que representan el vínculo entre las sociedad y el Estado.

Definiendo la pobreza: planteando el problema

El problema de la pobreza 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 (autoridades municipales) 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).

La pobreza, la centralización administrativa y la carencia 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.

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).

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.

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.

En el contexto como el que vive México 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.

El término pobreza ha sido abordado a lo largo de la historia por un sin número de pensadores cada uno influenciado por su contexto. El presente apartado buscará detallar qué es la pobreza, como lo muestra la tabla 2, 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. Actualmente el cálculo oficial por parte del gobierno lo hace el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) que se apoya de la información de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH).

Tabla 2. Pobreza, aproximaciones

Término	Fuente
Necesidades básicas insatisfechas por la población	López, 2007
Personas que no tienen acceso a las necesidades básicas como los alimentos, ropa, o vivienda que necesitan para llevar una vida razonable	MacEwan, 2010
Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (Rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.	CONEVAL, 2018
Fenómeno multidimensional que comprende, además, la falta de las capacidades básicas para vivir con dignidad.	ONU- México, 2018

Fuente: elaboración propia con base en ONU 2008, CONEVAL, 2018, MacEwan, 2010 y López, 2007.

Ante el panorama de aumento de la pobreza el gobierno mexicano necesitó una institución que sirviera como elemento de monitoreo integral por ello en el 2006 se creó el

CONEVAL y desde entonces ha trabajado con la premisa lo que se mide se puede mejorar, que ha guiado su labor de manera externa e interna.

Las atribuciones que le confiere la Ley General de Desarrollo Social para medir la pobreza y coordinar la evaluación de la política social en el país tienen el propósito de generar información objetiva y con rigor técnico que retroalimente el desempeño de los programas y las políticas sociales. Al ser un organismo que mide los resultados y evalúa el desempeño de la política social, el Consejo no puede prescindir de las herramientas que le permiten medir sus propios resultados: la evaluación y el monitoreo.

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

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

En este sentido, para monitorear el cumplimiento de la estrategia de medición de la pobreza, el CONEVAL creó el indicador porcentaje de cumplimiento de indicadores para el análisis y la medición de la pobreza, que mide el cumplimiento institucional en la generación de los indicadores de corto plazo, estudios orientados en materia de pobreza y mediciones nacionales, estatales y municipales. Los indicadores que publica el CONEVAL son: las cifras de pobreza nacional, estatal y municipal, la evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria, y el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) (CONEVAL, 2019).

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

A nivel internacional existen organizaciones que miden la pobreza, entre las cuales destacan la ONU que con la generación del Índice de Pobreza Humana busca identificar la privación entres rubros, vida larga y saludable, conocimiento, y un estándar de vida decente, al igual que la OCDE. El término pobreza no puede plantearse fuera del contexto de una filosofía social que teorice sobre la naturaleza de las necesidades del ser humano, y la importancia de ciertas carencias, a partir de que los contextos filosóficos y teóricos son

variados las implicaciones para la conceptualización de la pobreza son diversas (CTMP, 2002). Dicho Comité menciona que plantear un significado 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.

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

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

De manera clara el concepto alude a las diferencias de ingreso respecto al promedio o de la sociedad (CTMP, 2002). Una de las definiciones más importantes emergidas desde el contexto nacional es la que presenta Székely (2005), quien categoriza tres tipos, 1. Alimentaria, 2. Capacidades y 3. Patrimonio.

1. la población cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínima.
2. la población puede cubrir sus necesidades alimentación -mínimas- pero cuenta con un ingreso per insuficiente para realizar las inversiones en la educación y la salud de los miembros del hogar.
3. la población que puede cubrir sus necesidades en alimentación, educación y salud, no cuenta con un ingreso para adquirir vivienda, calzado, vestido, y transporte (Székely, 2005).

Los puntos anteriores, amplían la base para el tratamiento de la pobreza ya que brinda una tipología que se basa en el contexto nacional, con lo cual los programas de atención a la pobreza podrían diseñarse con sólidos fundamentos. A decir de Hernández y Del Razo (2004: 6) “el principal objetivo de los muy diversos programas sociales que se han diseñado para hacer frente a las aún enormes carencias de la población en México, es mejorar el bienestar de las familias, sobre todo de aquéllas en mayor desventaja”

La situación de pobreza no opcional o de base voluntaria ya que se encuentra impuesta por las restricciones para acceder a lo necesario y para alcanzar un nivel de vida mínimo (De la Torre, 2005), lo anterior también coloca sobre la mesa la ausencia de oportunidad para obtener un logro, lo que se relaciona con la privación multidimensional, que impide obtener ingresos, bienes de consumo y que identifica a una persona como pobre (CTMP, 2002).

Una manera generalista de buscar entender qué es un pobre se refiere a la privación de capacidades básicas término definido por Amartya Sen, para quien es el conjunto de estados apreciados como indispensables para elegir proyectos de vida concretos. La pobreza

puede definirse en un sentido amplio como privación de capacidades y relativo a la carencia de los medios para alcanzar dichas capacidades” (CTMP, 2002). Bajo la concepción anterior el estándar social se traza a partir de lo que puede hacer o ser una persona, así los bienes de consumo sólo constituyen medios para conseguir determinadas capacidades.

El bienestar y las pautas de comportamiento son resultado de capacidades disponible, así, estar en situación de pobreza, representa que las personas no tienen acceso a los recursos económicos para alcanzar las capacidades básicas. Ahora bien, aunque se postulan requisitos generalizados para no caer en situación de pobreza el contexto local definirá sus propios parámetros.

Dentro de las categorizaciones de pobreza están aquellas que la dividen en extrema y moderada, la primera se asocia con la nutrición y contar con razonable salud, mientras la segunda se refiere a poder vivir experiencias definidas como significativas en su propio contexto social. El segundo tipo de pobreza es el trabajado mediante acciones por los gobiernos y en ambos casos se ha buscado su medición.

Las mediciones en ambos buscan identificar carencias que ponen en riesgo la integridad física de la población o bien las referidas a identificar de forma adecuada el funcionamiento en sociedad. Ante la dificultad de distinguir los componentes sociales de los biológicos se decidió no calificar los conceptos de pobreza, distinguiendo para especificar a qué características corresponden, por esta razón se optó establecer niveles, el primero se refiere a la imposibilidad de compra de la canasta básica, en segundo tampoco es posible adquirir la canasta básica más que con estimaciones en servicios de vivienda, vestido o salud; el tercer nivel no permite alcanzar el mínimo alimentario.

Al contar con diversos niveles de pobreza los programas sociales diseñados dentro del orden gubernamental cuentan con ejes rectores más claros que guiarán su funcionamiento. Como es bien señalado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) en la conceptualización de la pobreza no existe un significado único ya que engloba una serie de privaciones o elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar esta situación.

Según Boltvinik (1998), entre 1994 y 1996 la pobreza general (por debajo de la línea de pobreza) y extrema (por debajo del 50% de la línea de pobreza) aumentaron en México; pasando de 36.2 a 50.9 millones. Ante esta situación, los Estados comenzaron a aplicar las reformas de “segunda generación” (Cardozo, 2006). En el caso mexicano, el gasto público que llegó a representar el 65% del PIB en 1982, en el 2003 representó sólo su 15% (Olmedo, 2003).

De acuerdo con el tercer informe de gobierno del presidente Fox (2003), el gasto social aumentó desde 1990, tanto como porcentaje del PIB como por habitante (de 0.7 en 1990 a 1.2% en 2003, y de 390.6 a 771.8 pesos per cápita de 2003). Es por ello que la pobreza en México requiere un tratamiento especializado y de carácter prioritario. Debido a la magnitud del problema las políticas sociales requieren de un nuevo análisis para conocer si la población a la cual están dirigidas está siendo beneficiada conforme a lo estipulado en los propios objetivos o si es necesario un reajuste.

Política social: tarea pendiente del Estado

El presente apartado versa sobre la conceptualización de la política social, para después entender cómo la pobreza será atendida por dichas políticas, ya que las primeras representan la forma articular para atender las necesidades de la población por parte del gobierno, además de ser el reflejo e instrumentación de las acciones por parte del Estado que busca decisiones ilustradas. A comienzos del siglo XXI, surgió un consenso respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia, clientelismo y servicios para cubrir los fallos del mercado.

Para poder comprender la definición, es importante puntualizar la diferencia entre políticas públicas y sociales, las primeras aluden a cursos de acción que atenderán diversos problemas públicos definidos a partir de las necesidades de la población, pero que aluden a un orden general, mientras que las políticas sociales son específicamente para atender los problemas generados por que los beneficios del mercado no llegan en automático a las capas sociales desprotegida como es el caso particular de los pobres.

Para deferir en sentido puntual a las políticas sociales se hace un recorrido histórico de los orígenes de dichas políticas, el vocablo se remonta a mediados del siglo XIX como *sozialpolitik* que referían a la regulación de los fines sociales pero diferente a la mera política jurídica que absorbía a la teoría del Estado” (Montoro, 1998:34 citado en Garcés et, al, 1998). La postura anterior va más allá de lo paliativo porque las acciones sociales correctamente diseñadas, implementadas e incluso evaluadas podrán promover erradicar la marginación, promoviendo el empleo configurando de manera distinta los países y superando de manera distinta los conflictos sin caer en el modelo de Estado benefactor.

Estas políticas constituyen una parte esencial de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social. (Ortiz, 2007). En el siglo pasado, durante las décadas de los ochenta y noventa la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar servicios básicos que resultaron ser insuficientes para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La política social era considerada residual en términos de importancia, las teorías en boga se centraban en la idea de que el desarrollo económico es prioritario, lo cual no es malo de origen, pero es solo el primer paso en la búsqueda del desarrollo.

La visión marginal trajo como consecuencia, que las políticas sociales tuvieran importancia menor, materializada en una financiación exigua a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos (Ortiz, 2007). Este enfoque residual y asistencialista, que ha prevalecido durante más de dos décadas, ha terminado acrecentando las tensiones sociales y el malestar político en un gran número de países.

Resulta complicado definir de manera absoluta un concepto como el de política social. Como señala Montoro, no es fácil definir exactamente qué es Política social, esto debido a que existen tantas definiciones de política social como autores han escrito sobre el tema. Montoro menciona que en términos genéricos por política social se puede entender la estructuración e implementación de todas las iniciativas seleccionadas para atender necesidades básicas para los ciudadanos (Montoro, 1999). El concepto de política social a lo largo del tiempo va sumando elementos puesto que es ya una tarea característica de los estados de bienestar

moderno, el establecimiento de acciones se plantea en el marco particular de las necesidades y de hechos políticos ya que al contener la palabra política se alude a estrategias diseñadas para alcanzar objetivos dados, incidiendo sobre la sociedad (Montagut, 2000). Dichas acciones deberán partir de las necesidades expresadas por la población y no de actos fortuitos encabezados por el gobierno en turno.

Los gobiernos modernos se basan en un contrato social⁴ entre los ciudadanos y la administración pública y las instituciones del Estado, en el cual se defienden obligaciones y derechos para las partes integrantes con el objetivo de cohesionar y promover el bien común. La relación entre los ciudadanos y el Estado es dialéctica y que funcionan en sinergia y que se espera del ciudadano el apoyo mediante el pago de impuesto que sean usados para contribuir al desarrollo integral del país, de manera compartida los gobiernos suman legitimidad mediante la implementación de políticas que garanticen el derecho de los ciudadanos a la estabilidad.

Así, las políticas sociales son un instrumento que regulan y complementan las acciones del mercado ya que suman a la protección y la distribución de la justicia social donde el ciudadano se sitúa en el centro de las políticas públicas incorporando sus demandas y necesidades y no como elementos residuales ya que su correcta implementación ayuda a:

...superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico (Ortiz, 2007:7)

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 óptimas 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 mesura o paliativamente) en las personas lo que incita la inversión al contar con

⁴ El contrato social concierne en la entrega de la potestad de forma consiente, a un gobernante en la búsqueda del bien común, "El contrato además es el único medio legítimo para instaurar el poder político" (Jaramillo, 2012).

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 íntegra.

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 Próspera, 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 asistencialismo por el crecimiento y la estabilidad económica y social real.

Desarrollo social: desafío permanente

En el mundo actualmente se experimentan vertiginosamente nuevas formas de organización y administración, así como nuevos vínculos sociales y la transformación de formas culturales entre agentes de diferente ámbito (global, nacional, regional, estatal y/o local), hecho que es una consecuencia de la globalización social, política, económica y cultural imperante.

Este suceso ha provocado que las prácticas y estrategias de desarrollo, seguidas por diferentes países, en especial latinoamericanos, hayan volteado hacia el ámbito local. De hecho, en los últimos diez años el desarrollo local ha sido reconocido cada vez con mayor frecuencia en la agenda pública pues gobiernos y organizaciones civiles impulsan el diseño de políticas de desarrollo endógeno. Pero el mayor interés ha provenido de instituciones de educación superior, pues éstas han creado programas de licenciatura y posgrado, cuyas investigaciones tienen como objeto de estudio el desarrollo desde lo local (Rofman, 2006).

Uno de los elementos destacables como problema de la centralización y que impide el desarrollo, es el manejo del presupuesto ya que como muestra la tabla 3 ese gasto administrativo es oneroso, muestra de un gobierno interventor.

Tabla 3. Presupuesto de los Programas

Año 2019	Total	Diferencia (pesos)	Nota: Para el 2019 el dato de la Coordinación Nacional fue obtenido de:		
PROSPERA	20,299,501,429	392,083,201	Cuenta Pública 2019. Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación administrativa (armonizado). 20 bienestar		
Coordinación Nacional	20,691,584,630				
Año 2018	Total	Diferencia (pesos)	Año 2017	Total	Diferencia (pesos)
PROSPERA	46,396,000,660	503,274,713	PROSPERA	46,184,333,531	489,175,433
Coordinación Nacional	46,899,275,373		Coordinación Nacional	46,673,508,964	
Año 2016	Total	Diferencia (pesos)	Año 2015	Total	Diferencia (pesos)
PROSPERA	46,327,572,255	Monto igual	PROSPERA	39,862,585,709	-----
Coordinación Nacional	46,327,572,255		Coordinación Nacional	S/D	
Año 2014	Total	Diferencia (pesos)	Año 2013	Total	Diferencia (pesos)
OPORTUNIDADES	38,551,823,703	5,429,252,793	OPORTUNIDADES	36,177,676,847	Monto igual
Coordinación Nacional	43,981,076,496		Coordinación Nacional	36,177,676,847	

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2014-2018

Si bien se ha pensado que el desarrollo contrapone el ámbito global con el local; debe reconocerse que estos dos ámbitos tienen una relación dialéctica, pues las investigaciones que tienen como objeto de estudio al desarrollo así lo han demostrado (Boisier, 2007; Klein, 2006; Rofman, 2006; Novo, 2006), al desentrañar los mecanismos y estrategias del desarrollo, mismos que tienen de trasfondo diversos paradigmas.

Es evidente que el concepto de desarrollo local⁵ remite a la idea de lo municipal, pero hay que puntualizar que lo anterior se establece cuando se mira desde arriba o bien desde afuera, por ello las regiones constituyen espacios locales que son mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y lo local lo es desde la provincia.

Ahora bien, cuando se hablaba de desarrollo se elude necesariamente a estancias federales. De hecho, durante muchos años las políticas y los programas que pretendían fomentar el desarrollo tenían un perfil asistencialista, y eran utilizados como herramientas de control político. En este marco, la toma de decisiones se daba de forma vertical (es decir, el gobierno federal era el único decisor) dejando imposibilitado al municipio a desarrollar estrategias de desarrollo local.

Hoy, la mayor apertura democrática, así como los incipientes sistemas de control y vigilancia, han provocado que haya un mayor interés social por las acciones gubernamentales y por la forma en que las administraciones públicas cumplen sus funciones. En este sentido, resulta vital que los diferentes actores gubernamentales, privados y sociales participen de

⁵ Proceso construido diferenciadamente, estructurador de nuevas formas de organización social, complejo, dinámico y multidimensional que implica procesos societales que van desde lo psico-socio-cultural, político, social, ambiental, territorial hasta lo económico-productivo (Cárdenas, 2002:54).

común acuerdo en la promoción del desarrollo local que contemple los mecanismos para lograr la mejor integración posible de la región a la estrategia nacional y al ámbito global.

Actualmente el desarrollo humano representa un paradigma o visión de la realidad que va más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un territorio, la visión es mucho más amplia, ya que busca la creación de un espacio donde las personas desarrollen su máxima productividad y potencial, para lograrlo se deben ampliar las oportunidades de tal manera que los pobladores generen una vida que valoren. En palabras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), es mucho más que el mero crecimiento económico, que no es menos importante pero que solo es un medio para un fin, ya que ese medio serán las oportunidades generadas y donde la riqueza de las naciones son las personas.

De manera constante suele olvidarse que su objetivo es el beneficio de la población, por esta razón, los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar de las personas y no en escala numérica sino su reflejo en la sociedad. El Desarrollo a escala humana es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de las personas para alcanzar una vida longeva, con acceso a la educación, salud, libertades políticas y se garanticen los derechos humanos (PNUD, 1990).

El establecimiento de capacidades humanas es fundamental para establecer oportunidades, por ello el ingreso si bien es importante es solo un medio, por lo que se debe centrar la atención en el uso de los recursos y su impacto en la sociedad más que al ingreso solo por sí mismo.

Para la década de los noventa por primera ocasión el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) toca el tema del nivel de vida de la población, así como el proceso para ampliar las oportunidades. Dentro del Desarrollo Humano existe la asignación del valor a factores que varían en el contexto de cada país, por ello el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que ofrece deferencias para la asignación de esos valores, dicho índice pondera el progreso de un país en tres dimensiones, 1. La esperanza de vida al nacer (vida larga), 2. Tazas de alfabetización en adultos (educación) y 3. Vida digna (PNUD, 2007).

Así, el IDH señala el nivel desarrollo de los habitantes, se basa en la idea de que hay sinergia entre crecimiento y desarrollo pero que son distintos, ya que el primero si bien es una condición necesaria para todos, no es suficiente para el progreso del país, lo anterior encuentra eco en la postura de Amartya Sen para quien el ingreso es un medio para alcanzar la vida plena y por ello describe más su naturaleza instrumental (CTMP, 2002).

La medición del bienestar es vista como el proceso mezclado por varios componentes como son el acceso a bienes y servicios que deberán ser convertidos en herramientas para la mejora en los planes de vida futuros (López y Vélez, 2004). Un punto vital es el señalar que los individuos se desarrollan en un entorno sistémico y por ello no aíslan acciones de sus vidas, por lo que el desarrollo se percibe como una sensación generalista de bienestar.

Reflexiones finales

El principal objetivo de los diversos programas sociales que se han diseñado para hacer frente a las aún enormes carencias de la población en México es el de mejorar el bienestar de las familias, sobre todo de aquéllas en mayor desventaja y en las capas sociales donde los beneficios del mercado no permean de forma automática, por ello se necesita la participación del Estado, pero ilustrado capaz de sumar procesos de descentralización y RIG para la gestión de sus proyectos.

A principios de la década de los ochenta, y con la caída marcada de los precios del petróleo provocó la crisis 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 ello, a finales de la década de los ochenta 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 donde la planificación local buscó disminuir las ineficiencias de la centralización (Finot, 2007).

Desde la mitad de la década de los ochenta en medio de la crisis económica, 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 Progresá (hoy Prospera) buscó generar capacidades básicas, el acceso a oportunidades y a protección estatal, pero enfocándose sólo a la población en pobreza bajo la batuta del gobierno federal y dentro de un enfoque centralizado, lo cual como es evidente no disminuyó el número de pobres (Hernández, et al, 2019).

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 administrativa 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. En suma, el combate a la pobreza no es una tarea aislada, no es un paso automático sino un proceso ordenado de transferencia de responsabilidades que, incorporando herramientas como la flexibilidad, la adecuación de las decisiones a las necesidades locales, además, al delegar responsabilidades se busca resolver los problemas de la centralización como la opacidad, mala detección de necesidades, políticas paliativas mediante la descongestión de tareas al Estado central y con ello generar estabilidad social.

Finalmente el desarrollo (que se puede alcanzar mediante las políticas económicas) es mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades, por tanto las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Frecuentemente las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el desarrollo humano difuminan el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo es el beneficio de la gente, de ahí que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar humano.

Referencias

- Banco mundial (BM)**, (2003), *Descentralización*, tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial, San Salvador, El Salvador.
- Boisier, Sergio**. (2007), *América Latina en un medio siglo (1950-2000): el desarrollo ¿Dónde estuvo?*, Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social, Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1, No. 1 julio, agosto, septiembre de 2007.
- 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.
- Cejudo, Guillermo**, (2016), *La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos*. Centro de Investigación y Docencia económica.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP)**, (2002), *Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Serie: Documentos de Investigación 1, SEDESOL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**, (2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, LXXXI (1)(321),5-42.[fecha de Consulta 1 de julio de 2023]. ISSN: 0041-3011. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31340979001>
- 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.
- Finot Iván** (1999), *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*.
- Hernández Licona Gonzalo**, Paola de la Garza Navarrete, Thania, Zamudio Chávez, Janet Yaschine Arroyo Iliana (2019), *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Klein, Juan-Luis**, (2006), *Geografía y Desarrollo Local*, en: Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia, Tratado de Geografía Humana, Anthropos – UAM, Barcelona.
- Rofman, Alejandro**. (2006). *El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones*; en: Rofman, Adriana y Villar, Alejandro (Comp.) Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Espacio, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.
- Székely, Miguel**, (2005), *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

ONU, (2021), *Desafíos globales*, [fecha de Consulta 15 de junio de 2023], Disponible en:
<https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty>

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

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