

# Transferencias Monetarias condicionadas mecanismo de combate al empobrecimiento

Mayra Patricia Pérez Román<sup>1</sup>;

Enrique Moreno Sánchez<sup>2</sup>

## Resumen

El papel del Estado ha sido replanteado por las necesidades contextuales y el dinamismo social, optando por la implementación de acciones que se apoyen en un proceso racional de toma de decisiones. Se halló que la mejor forma de detectar problemas es mediante un gobierno cercano a las personas, en este caso el municipal y formalmente las entidades descentralizadas que deberán establecer canales de comunicación en pos de atender problemas públicos y generar así políticas sociales en el campo específico del combate a la pobreza que sean certeras y eficientes.

Pensar en decisiones gubernamentales para tratar problemas sociales pareciera una tarea común pues en contextos hostigados por información oficial, la impresión es que acciones gubernamentales son las mejores y que se cumplen los objetivos, sin embargo, contextos dinámicos con crecientes problemas, dificultan la tarea dado que la economía mexicana, primada de desequilibrios y vaivenes, requiere de análisis mayores que se base en términos específicos como políticas públicas, pobreza, política social y descentralización.

El planteamiento del problema se postula en términos concretos, expresando los factores, elementos y relaciones del problema, de tal manera que las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) juegan un papel fundamental en la cohesión social, siempre y cuando se gestionen de con la información suficiente, es decir donde el problema de la centralización se vea disminuido ya que ésta ha impedido acciones gubernamentales eficientes que se vean reflejadas en políticas públicas eficientes que logren disminuir la pobreza desde la visión multidimensional, además las acciones paletitas no atiende de fondo las condiciones reales que impulsan el empobrecimiento en el país como es la falta de trabajo, salario, soberanía alimentaria o empleo.

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

**Conceptos clave:** Transferencias monetarias condicionadas, descentralización, políticas públicas.

## Introducción

Pensar en decisiones gubernamentales para tratar problemas sociales pareciera una tarea común pues en contextos bombardeados por información oficial la impresión es que acciones gubernamentales son las mejores y que se cumplen los objetivos, sin embargo contextos dinámicos

---

<sup>1</sup> Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Candidata al grado de Doctora en Gestión y Políticas de Innovación-IPN, mayra\_0219@yahoo.com

<sup>2</sup> Doctor en Urbanismo, Centro Universitario UAEM Texcoco.enriquetex132@gmail.com

con crecientes problemas como el nacional, dificultan la tarea dado que la economía mexicana, primada de desequilibrios y vaivenes, requiere de análisis mayores basado en el análisis de términos específicos como Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), políticas públicas, pobreza y descentralización.

El objetivo del trabajo es presentar reflexiones sobre el desarrollo de las TMC, el papel de las políticas públicas en la atención de la pobreza y el papel de la descentralización al descongestionar el gobierno central para maximizar los beneficios a la población. La metodología de la investigación parte de un enfoque deductivo que recurre a marcos de análisis y teorías que esbozan claramente los términos y sean utilizados en comprender la manera en cómo la descentralización permitirá la identificación clara de los problemas en su contexto real. Para formular decisiones integrales que permitan la erradicación de los problemas en lugar de soluciones paliativas.

El trabajo se presenta en tres secciones, la primera de ellas realiza una revisión teórica de las Transferencias Monetarias Condicionadas, se analiza su importancia y su influencia en la generación de corresponsabilidad y la dinámica en la atención de la pobreza. También, describe la popularidad que se presentó en América Latina. La segunda sección tiene una postura inmersa respecto a la importancia de la descentralización que en sinergia con los programas de combate a la pobreza buscan impulsar el desarrollo local al atender demandas sociales y la necesidad de reducir el papel del Estado, lo que abriría la puerta para el envío de funciones en el entorno local.

La descentralización es un elemento necesario para hacer frente a los constantes desafíos del gobierno, siendo una herramienta para mejorar la gobernabilidad y desarrollo local. La descentralización se asume como un puente de comunicación entre las demandas locales de la población y la administración central, y promueve el acercamiento entre el Estado y la sociedad, lo que representa un proceso dialéctico que impulsará el cumplimiento de los objetivos de los programas, propagando así un orden general emanado de la federación pero con problemas detectados desde el ámbito local.

Finalmente, el apartado tres aborda el papel de las políticas públicas como generadoras de cohesión social y que en sinergia con los beneficios de las TMC permite generar bien común y poner un freno a las causas del empobrecimiento como es la marcada centralización administrativa. En todo momento el gobierno necesita enfocarse en la atención de problemas reales, por ello una tarea obligatoria del Estado debe ser la elaboración de políticas sociales, como elemento fundamental por el cual expresa su atención a los problemas públicos.

### **México y el problema de la pobreza: Transferencias Monetarias Condicionadas como mecanismo de contención**

En el país la pobreza ha sido un problema que se ha presentado a lo largo de la historia pese al cambios de administración en los diversos órdenes de gobierno, de manera tradicional el término es definido como la incapacidad del individuo para satisfacer necesidades específicas y generalmente asociado con la carencia de recursos monetarios, pero esta visión no tiene carácter holístico por lo que en los últimos ha sido necesaria una apertura conceptual que integre 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.

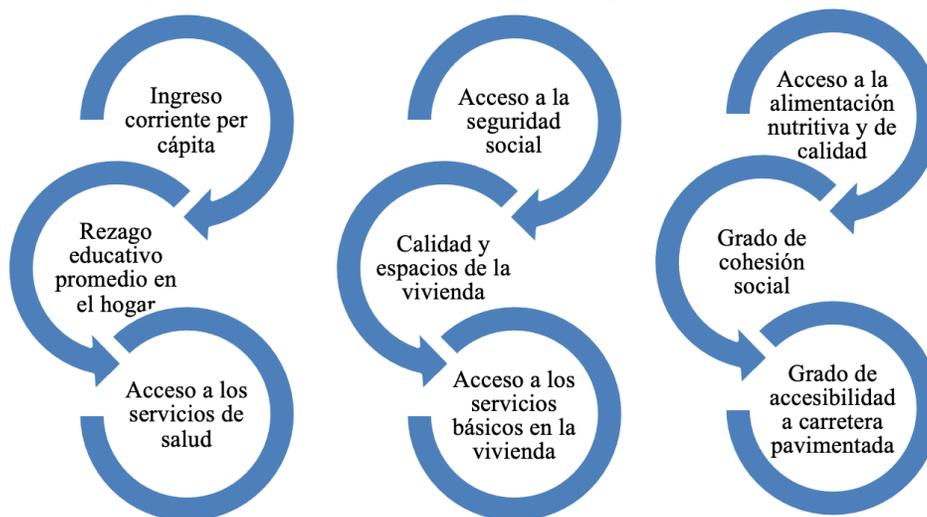
A decir de Ortiz (2013) mucho se ha estudiado y debatido en torno al tema de la pobreza, sin embargo no existe una teoría económica de consenso, de aquí el interés que se tiene en seguir explorando las ventajas y desventajas de los distintos enfoques, hasta hace no muchos años el Banco Mundial la definió como la incapacidad que la gente tiene de obtener un nivel mínimo de vida, es prudente señalar que esta definición es incompleta ya que implica elementos más profundos.

Ahora bien, una visión multidimensional del concepto tiene importantes implicaciones en la forma en la que se conciben los instrumentos de política social y su implementación, en una postura más amplia también se pueden reconocer hasta once formas que aluden a la “necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable” (López, 2007:3). Definir la pobreza desde una sola arista ha dejado de ser adecuado, si es que en algún momento lo fue, ya que no solo se trata de carencia de recursos económicos, se debe buscar una visión amplia que la categorice de forma multidimensional y que reconozca todos los elementos que una persona necesita para vivir con igualdad de oportunidades y que decida de manera libre sus opciones de vida (Ortiz, 2013).

En términos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el caso mexicano en el 2018 una persona era considerada como pobre cuando su ingreso era insuficiente en la adquisición de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades no alimentarias y alimentarias, además, al contar con al menos una carencia social en alguno de los seis indicadores:

- a) rezago educativo,
- b) acceso a servicios de salud,
- c) calidad y espacios de la vivienda,
- d) acceso a la seguridad social,
- e) servicios básicos en la vivienda y
- f) acceso a la alimentación.

Figura 1. Elementos de medición de la pobreza multidimensional



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2018.

Ligado a lo anterior el CONEVAL (2018) de manera puntual establece nueve elementos dentro de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, como lo muestra la figura 1.

Con los elementos integrados en la gráfica 1, el Comité en apego a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) generó la base para la definición y medición con carácter multidimensional, ya que al considerar que el término pobreza debe incorporarse el espacio de bienestar económico a través del ingreso de las personas, el de los derechos sociales y el ámbito territorial concebido para dar cuenta del contexto relacional y comunitario (CONEVAL, 2018).

Para atender las necesidades de la población el gobierno nacional ha empleado programas de protección social, a partir del año 2000 con la puesta en marcha de Oportunidades y Prospera a fin de reducir la pobreza alentando la inversión social en educación y salud de los niños que forman parte de las familias pobres y con ello atender la incertidumbre económica con que vive la población en el país. El Estado mexicano ha combatido la pobreza con la implementación de programas sociales direccionados a atender los altos niveles de pobreza en el país que a lo largo de los años ha ido fluctuando como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1. Pobreza en México

Año	Población en situación de pobreza-moderada (Millones de personas)	Población en situación de pobreza extrema (Millones de personas)
2016	43.5	8.7
2018	43.2	8.7
2020	44.9	10.8
2022	37.7	9.1

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2024.

Desde el siglo XX y en los albores del S. XXI el gobierno mexicano ha implementado programas de combate a la pobreza tendiendo cada vez más a focalizarlos hacia situaciones extremas con el fin de emprender acciones dirigidas a un problema que actualmente afecta a más de la mitad de la población (Cardozo, 2006). Es para atender tan imperiosa situación que los gobiernos han decidido invertir en programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), cuyo objetivo es contribuir a la superación de la pobreza, en los países de América Latina y representan motores de innovación social en el campo de las políticas públicas buscando la mejora de la población en temas como educación, salud, consumo de alimentos e ingresos (Cecchini y Atuesta, 2017).

Para Vásquez y Uribe (2019) las TMC, transformaron las políticas sociales y generaron nuevos procesos de gestión, a la vez que modificaron las relaciones entre agentes estatales y la sociedad civil, así, las Transferencias Monetarias Condicionadas envían dinero a las familias en situación de pobreza o pobreza extrema según lo describan las reglas de operación, y que cuenten con hijos menores de edad limitando el apoyo por lo general a la asistencia regular a los servicios de salud y asistencia escolar, este tipo de transferencias constituyen una modalidad en la que, el gobierno de cada país apoya a la población objetivo con el envío de subsidios directos a las familias elegibles a cambio de controles específicos.

Es importante señalar, que los programas de TMC están asociados a condicionantes que deben ser cumplidos por los beneficiarios para acceder y mantener el apoyo económico, por ello se considera como corresponsabilidad que implica trabajo para romper la línea asistencialista y hacerlos partícipes de su propio desarrollo generando relaciones de reciprocidad y participación en

las obligaciones determinadas en las reglas de operación de los programas. Lo anterior impulsa el trabajo en sinergia de los beneficiarios y los proveedores de los servicios, así, implica la noción de reciprocidad, es decir, la noción de que las obligaciones se aplican no sólo a los receptores, destinatarios o beneficiarios, sino también a los proveedores de servicios (Rezzoagli, 2018).

El objetivo de las TMC es la reducción de la desigualdad que en países latinoamericanos es el común denominador, y cuyo objetivo es brindar ayuda a las familias a salir del círculo vicioso de la pobreza transgeneracional promoviendo tres ejes, salud, escolarización de las y los niños y promoviendo la nutrición que en conjunto ayudan a la construcción del desarrollo humano convirtiéndose en el caso mexicano en los mayores programa de asistencia social; en el periodo comprendido entre 1997 y 2008 los programas de TMC aumentaron en el continente americano, y México no escapó de esa lógica, ejemplo de ellos fue Progresá que inició en 1997 con 300.00 hogares aumentando hasta 5 millones para el 2009 ya con nombre de Oportunidades (Fiszbein, Schady, *et al*, 2009).

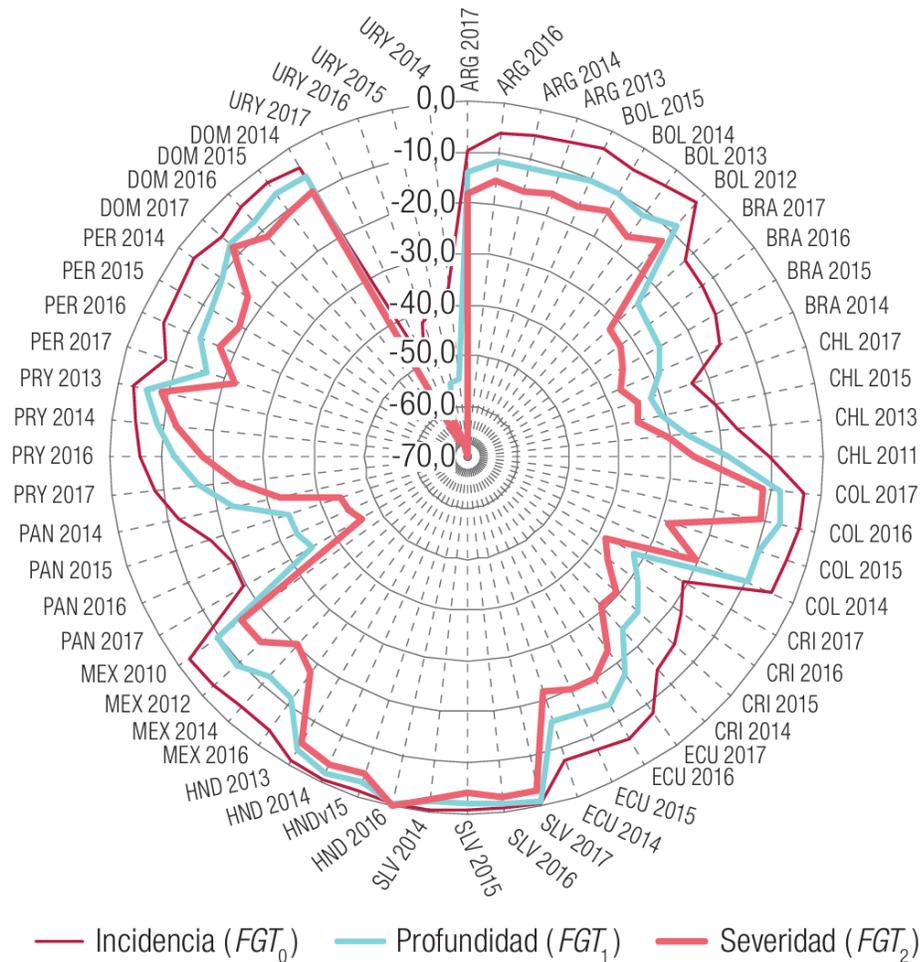
Bajo este panorama es necesario identificar de manera clara las fuentes del empobrecimiento entre las cuales destacan la carencia de empleo, salarios adecuados para brindar estabilidad a la población y soberanía alimentaria, ente otros. Históricamente, las políticas públicas y sociales se han dirigido a emplear el gasto público para aumentar la oferta en serbios de salud, educación y otros servicios básicos, con el objetivo de garantizar el acceso a los asalariados y posteriormente se tratarían de hacer universales, lo que en el caso mexicano y en los países en vías de desarrollo es un reto ante lo limitado de los recursos y el uso constante de los diversos programas con fines políticos, como señala Ortiz (2013), dentro de las causas que han impedido el abatimiento de la pobreza es la segmentación del desarrollo en el país, así un posible error sería seguir esperando que la política social resuelva los problemas de la pobreza ya que posiblemente la política industrial debe tener un papel más activo que modifique la actividad económica, siendo el primer paso una reforma fiscal que no permita su evasión.

Para Rezzoagli (2018), los países latinoamericanos tienen la necesidad de recurrir a políticas públicas inclusivas donde los gobiernos generen acciones para atender los costos no asumidos por el mercado ya que el contexto del continente (salvo los países de primer mundo como Canadá y Estados Unidos) está plagado de altos índices de pobreza, marginación desigualdad, desempleo e inseguridad ciudadana. Las TMC descansan en la responsabilidad individual de los beneficiarios, buscando superar el asistencialismo que otorgaba apoyos en especies a las clases menos favorecidas (Dallorso, 2013). Así, el impacto de las TMC es sistemáticamente mayor en la “reducción de la severidad y la profundidad de la pobreza que en la disminución de la incidencia de la pobreza total” (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021:18).

La marea que ha difundido los programas de TMC se ha expandido a lo largo del continente centrándose en los países en vías de desarrollo y varían de acuerdo a las condiciones de cada territorio y contexto que para el caso mexicano en los albores del presente siglo es un ejemplo necesario al establecer una población objetivo elegible para ser ingresados al padrón de beneficiarios y condicionar el apoyo al cumplimiento de seguimiento médico, nutricional y educativo de los niños y familias según el caso.

Figura 2. América Latina (15 países): reducción de la incidencia, la profundidad y la severidad de la pobreza por efecto de las transferencias no contributivas, alrededor de 2014 a alrededor de

2017

Severidad: **a**; porcentajes, tasas relativas: **b**

Fuente: Cecchini, Villatoro y Mancero (2021, 18).

El primer programa de TMC de alcance nacional en América Latina y el Caribe fue PROGRESA, lanzado en 1997 en México que sin duda se convirtió en un referente continental y que tras pocos años de operación, en 2001 cambió su denominación a Oportunidades expandiendo su labor no solo a zonas rurales sino urbanas ampliando también su cobertura a jóvenes y adultos mayores, a partir de 2001, este programa fue renombrado Oportunidades y fue expandido a zonas semiurbanas y urbanas, ampliando sus componentes para ofrecer prestaciones específicas a jóvenes y adultos mayores, así con el cambio de administraciones y ante nuevas necesidades para 2014 el programa se transformó en Prospera que mantiene los mismo pilares que su antecesor sumando la coordinación de programas federales entrelazados con el fomento productivo, la inclusión financiera y en general el bienestar económico (Cecchini y Atuesta, 2017).

Dada la relación entre los beneficiarios y el gobierno, es que el segundo de vuelve un socio y no un padre ortodoxo que tutela, ya que el Estado no entrega dinero como dadiva automática universal sino trasferencias adecuadas a las necesidades de la población que cubra los requisitos de elegibilidad y permanecía que el programa en turno requiera (Fiszbein, *et al*, 2009). Si bien los programas de TMC han sido el pilar de las administraciones federales en México, durante todo el

siglo XXI no se puede decir que es mejor instrumento para todas las familias de manera homologa ya que cada contexto es diverso como en los casos de familias pobres donde no hay niños en edad escolar o familias formadas solo por ancianos, y es justo por la diversidad de la población objetivo que se requiere transcender la forma implementar los programas que desde la federación se diseñan, el siguiente apartado analiza la necesidad de buscar el desarrollo mediante la observancia y participación desde lo local.

### **Descentralización administrativa: impulsor del desarrollo y freno al empobrecimiento**

La presente sección requiere para su comprensión la revisión de un marco de análisis para identificar de qué manera contribuye cada postura teórica en el desarrollo de la investigación. Para ello se consideran elementos como la descentralización. En el caso mexicano es indudable la existencia de un Estado que asume funciones significativas de protección dirigida a los sectores menos favorecidos de la sociedad.

A pesar de las grandes imperfecciones del Estado, éste se justifica por sus fines, es decir, la búsqueda del bien común, vale la pena señalar que la sociedad creó al Estado por propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de las circunstancias y ellas hubieran acabado por destruirlo. Vale la pena aclarar que no se trata de un Estado benefactor, sino de un redimensionamiento del mismo, que ha sido acompañado de un replanteamiento que incluye la aceptación de la diversificación de los sectores participantes que asumen un rol más participativo y analítico.

En México la descentralización ha adquirido una renovada importancia siendo una tarea fundamental del gobierno, lo que ha merecido cada vez mayor interés en todo en el contexto nacional y en general en el mundo entero. Desde los últimos 30 años muchos países han emprendido el camino hacia la descentralización, pero debido a la heterogeneidad de éstos, es inviable el hablar de un modelo estandarizado.

La descentralización es compleja y suele estar encargada de contenidos ideológicos regularmente debatidos, su aplicación indiscriminada al referir un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza y su análisis fragmentado al acotarse a un sólo ámbito de conocimiento, inducen a confusiones. En materia administrativa la descentralización ha obedecido a la conveniencia de sustraer ciertas actividades de la acción de la administración pública centralizada, debido a la peculiar naturaleza técnica, industrial o comercial de las mismas. En este tenor, el Estado decide desprenderse de algunas de las facultades que de manera regular ejerce sobre los órganos de la administración pública centralizada, en aras de un mejor cumplimiento de determinados fines estatales (Serna, 2003).

Entre Estado y organismos descentralizados, una forma de relación y convivencia distinta, en la que el elemento de jerarquía, eje fundamental de la organización burocrática centralizada, se desdibuja. Así, la descentralización administrativa implica la introducción de una serie de reglas distintas, relativas a los poderes de nombramiento de autoridades, los poderes de mando y vigilancia, las facultades de revisión y disciplinarias, así como los poderes para la resolución de conflictos de competencia.

Este tipo de descentralización implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades, autoridades o corporaciones

públicas semiautónomas, entre otras. Para Fraga (2012), la descentralización administrativa debe sumar la participación local y postura del gobierno central, es decir la transferencia de responsabilidades.

Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. La descentralización administrativa en la vida nacional se traduce en el fortalecimiento del federalismo y del municipio libre, vigilando sus capacidades. Por esta razón se vincula con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado, favoreciendo a los gobiernos locales, debido a que son el medio “a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos” (Uvalle, 1995:28). Se trata de impulsar el desarrollo desde lo local, mediante el acoplamiento de los actores políticos, que configuren la correcta acción gubernamental, como lo muestra la tabla 2.

Tabla 2. Características de la descentralización

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

Fuente: elaboración propia basado en Rodríguez (1993).

Una vez señaladas algunas de las características, es prudente mencionar que entre los beneficios de los procesos de descentralización, se encuentra la mayor congruencia entre las demandas por servicios regionales y la oferta realizada a través del gasto público. Al decidir sobre alternativas de gastos más cerca de los beneficiarios y en correspondencia con las necesidades de la población, se estima que los servicios públicos son usados con mayor eficiencia. La descentralización, correctamente diseñada y dirigida, constituiría no solamente un componente fundamental de la reforma del Estado sino un principio para el reordenamiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil y de la gestión pública en general, incluso en el diseño de las políticas públicas, ya que se tendría un contacto mucho más directo con la población. Las conexiones entre los diversos órdenes de gobierno encuentran un marco de análisis y discusión en las RIG que son los vínculos de coordinación, y es el lugar donde se suscitan los enlaces entre el gobierno del Estado y los poderes públicos.

El fortalecimiento de la administración municipal puede ser el centro de la reconceptualización y nuevos bríos de la Administración Pública nacional ya que la descentralización deberá impulsar al municipio como la base de la unidad política del país, que constitucionalmente es reconocida en el artículo 115, así el municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la Administración Pública donde de manera inaplazable la descentralización se dirigida a competencias, poderes, funciones y recursos.

### **Políticas públicas: en busca de una visión diversa de los problemas**

El análisis de las políticas públicas se ha constituido mayormente en los Estados Unidos como una contribución de parte de los expertos para orientar a las autoridades gubernamentales, cabe destacar que un mejor conocimiento de la acción no garantiza la mejora de las actuaciones gubernamentales; en la policy science encontramos que se encuentra orientada a la mejora de las decisiones públicas pero sin lugar a alguna el éxito de una política no está garantizado por la científicidad y la inteligencia del policy science, además dichos expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera practico a corto plazo (dicha concepción servidora sólo persistió en una estrecha interacción de expertos y medios gubernamentales).

Las perspectivas pragmáticas de la policy science constituían una revolución contra el formalismo así como una reacción contra el racionalismo abstracto de Homo economicus y por ello reinsertándose a los primeros modelos teóricos rechazados en primera instancia, esto debido a que todo análisis de política se funda en una filosofía política vinculándose con las teorías disponibles en el mercado, ya para la década de los 60's-70's se afrontaba una confusión entre investigación y perspectiva operativa dando pie a una diferenciación de funciones por una parte la del científico que está más encaminado al progreso del conocimiento y del saber; y por la otra la del profesional que se organizaba entorno a una combinación de un objetivo social y de un cuerpo de saber extraído de la ciencia.

En México, como en otros países creció el Estado en el ámbito de los poderes, atribuciones y normas limitado así las libertades políticas (democracia) y económicas (redimensionamiento) de los ciudadanos, esto era síntoma de un gobierno interventor que llego a imaginarse sin límites de poder y recursos, es por ello que el nuevo patrón de policy making, modifica reglas, procedimientos y concepciones de la relación entre sociedad y gobierno, es decir, redefine los linderos del ámbito político y privado, ocurriendo una redistribución del poder político a consecuencia del adelgazamiento del Estado orientándose hacia la reforma del propio Estado.

Las políticas públicas no tratan una decisión aislada, sino de un conjunto de decisiones que se entrelazan y que en conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, tampoco se trata de la solución a aspectos múltiples, sino de la solución a problemas específicos, por ello se puede partir de definir a las políticas públicas como cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos acotados.

Vale la pena señalar que en décadas pasadas las decisiones en México eran consideradas como asuntos internos del gobierno, pero en el actual contexto se trata de un proceso de discusión de los diversos actores sociales, por lo anterior podemos aumentar a la definición antes mencionada de políticas públicas, el hecho de ser un proceso de discusión entre actores sociales con mecanismos de participación de la sociedad. En el caso mexicano existe una tendencia a identificar lo público con el gobierno como instituciones de gobierno, empresas, etc, por ello es necesario hacer una distinción entre lo público y lo gubernamental, para ello abordaremos un poco de historia.

Para Aguilar (2000), las políticas públicas cuentan con dos demandas fundamentales, 1) que sean eficientes y 2) que sean democráticas; para que esto se cumpla se necesita contar con una racionalidad, entendida como el cálculo de medios necesarios para alcanzar los fines deseados mediante el auxilio del saber científico y tecnológico, ahora bien dentro del ámbito de la democracia valdrá la pena aclarar que se trata de una democracia representativa, entendida como la capacidad que todos tenemos de elegir a nuestros representantes aunque en algunos casos se

tienden a formar elites que compiten por el voto mayoritario; bajo dicha visión será más democrática y plural una sociedad cuanto mayor número de grupos compitan, aumentando la rotación del poder.

Con lo expuesto anteriormente podemos enriquecer la definición de políticas públicas entendiéndolas no solo como cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos, sino definidos a partir de interacción de sujetos sociales en medio de la complejidad social y de relaciones de poder que pretenden eficientar el uso de recursos público, tomando decisiones de manera democrática mediante la participación de la sociedad.

De esta manera 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 de acuerdo a Aguilar (2002) destacan: a) información, que tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normas y proyectos del sector gubernamental, b) consulta, en donde el gobierno se entera de la opinión ciudadana, c) decisión, no solo se queda en emitir la opinión sino que ésta, es obligatoria para quien realiza la consulta, d) delegación, consiste en otorgar a alguna organización ciudadana la puesta en marcha de algún proyecto, e) asociación que implica que la iniciativa pueda estar de lado de las organizaciones ciudadanas, f) control, que plantea la regulación de acciones de gobierno por medio de organizaciones de la ciudadanía. Existen múltiples niveles de participación en las etapas de un ciclo, y en donde la ciencia de las políticas públicas ayuda a analizar situaciones y a construir estrategias y con ello aumentar la calidad de una democracia en función de la capacidad organizativa de la sociedad.

Bajo este orden de ideas es que se requieren políticas públicas contextuales, no generalizadas que apoyen a la heterogeneidad del contexto y no a soluciones homologa a circunstancias diametralmente distintas, de esta forma una visión heterogénea de los problemas pretende crear condiciones para atender con eficiencia los tan variados problemas públicos, sin embargo un Estado reducido no es la solución a todos los males, ya que aun con un gobierno pequeño los problemas siguen siendo grandes, por ende lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, deciden y desarrollan.

Por otro lado la democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, liberándolo de grupos de interés que sólo buscaban obtener el consenso político sin someterse a la prueba y sanción de elecciones competitivas; vale la pena aclarar que si bien la democracia desalienta el atropello a las libertades tampoco es una garantía contra el error en eficiencia decisional además no es suficiente para la corrección de las políticas públicas ya que se trata de un proceso colectivo de aprendizaje.

En México el estilo de gobernar ha intentado proceder de acuerdo con el plan nacional que en su mejor visión pretendía simbolizar universalidad de consenso y racionalidad de gestión sin embargo gobernar de acuerdo a plan exige un control autoritario con homogeneidad inducida, requiriendo un consenso global que en las democracias plurales no se puede dar.

Por tanto gobernar en contextos políticos plurales exige dos requisitos fundamentales que de acuerdo a Aguilar (2000): gobernar por políticas y gobernar con sentido político ya que las estrategias de gobierno homogéneo están destinadas a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política. A partir de los 80's se ha ido formando 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).

Sin duda alguna gobernar no es intervenir siempre ni dar un formato homogéneo, por ello el análisis y diseño de políticas públicas abre un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. Gobernar de acuerdo a políticas públicas es incorporar la opinión y corresponsabilidad, suponiendo gobernantes elegidos democráticamente y depurando políticas corporativistas y clientelares y por ende exigiendo democracia representativa y participativa; gobernar por políticas públicas significa el descubrimiento del costo-beneficio, poniendo fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados.

Por su parte la propuesta de Policy Sciences de Lasswell (señalada por Aguilar, 2002) se basa en un gobierno ilustrado basado en la razón, dicho autor mantiene una tendencia claramente influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo en donde el método científico es el método cuantitativo, también menciona que la orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión. La primera enfocada al proceso de la política y la segunda guiada hacia las necesidades de inteligencia del proceso, por ello se puede considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que explican los procesos de elaboración y ejecución de políticas, vale la pena aclarar que las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados, el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política.

Ahora bien el knowledge of busca saber cómo y por qué diversos problemas son calificados de públicos, así como saber por qué algunos problemas son parte de la agenda y otros no, y por qué se eligen ciertos patrones de implementación, etc, por su parte el knowledge in pretende definir los mejores instrumento y procedimientos de la acción pública, es decir busca incorporar los datos y teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política.

Se puede considerar que el policy analysis es la actividad normativa de construir y evaluar las mejores opciones de política relativas a determinados problemas públicos, por su parte policy studies se utiliza para denotar cualquier estudio relativo a las causas efectos, etc, por tanto, al análisis de políticas no es sino un complemento del buen juicio la intuición y experiencia de los decision makers.

A pesar del redimensionamiento la acción del gobierno, seguirá siendo necesaria, pero dicha iniciativa gubernamental se despliega en un contexto político más exigente con una visión más fría y realista de las posibilidades del gobierno en la solución de problemas públicos, dando pie a la corresponsabilidad con la ciudadanía y a una evaluación crítica y responsable de las políticas públicas.

De esta manera históricamente, en México, pareciera que la educación, sobre todo en el nivel básico y quizá hasta los albores universitarios, se ha definido por la tendencia a manejar de manera genérica y más superficial que analítica la llamada cultura general; así se requiere de un proyecto educativo que rebese las tradicionales dicotomías entre lo práctico y lo teórico, lo fundamental y lo aplicado, considerando que tal oposición sólo actúa en demérito de lo uno y lo otro. Se necesita superar tal concepción y avanzar, de manera diferenciada, por niveles y especialidades, hacia una formación escolar global dirigida a la preparación para las prácticas de vida individual y social. Hay que preparar no para enfrentar la vida, sino para ser parte de ella, para participar en las diversas situaciones que requieren del manejo de informaciones diversas, de habilidades y destrezas, y de cosmovisiones adaptables a las circunstancias del entorno de vida.

Es posible, también, pensar en las exigencias de la contemporaneidad donde se destacan ya no los principios o el orden, sino los cambios y la opción de elegir; y más aún, si como en nuestro

caso tenemos un Estado que se dice democrático, se requiere tener la capacidad de analizar tales prácticas, lo que nos lleva a la cuestión de la formación individual, hay que hacer avanzar la democracia desde una forma de gobierno hasta su realización como una forma de vida. Hay que tener en consideración que en una sociedad que se transforma permanentemente el punto de apoyo lo constituye el individuo; es decir, lo único continuo es el sujeto, su voluntad de hacer de su vida una vida personal, de tal manera que requiere estar preparado para que cada acontecimiento en su vida sea elemento que apoye su individuación, su diferenciación, su personalidad.

### **Reflexiones finales**

El papel del Estado mexicano es fundamental para adelgazar la burocracia, eficientar el gasto público y hacer eficiente los programas sociales, como es el caso del combate a la pobreza y así concretar el desarrollo. Los cambios vividos en el ámbito de la administración pública durante la gestión de la política social de la presente administración y sus predecesoras han puesto de manifiesto la necesidad de atender de manera distinta las demandas sociales, en este caso con el apoyo de las TMC con el apoyo en sinergia de la descentralización, como se señaló en los apartados previos, sin embargo pese a los grandes beneficios no en todos los casos es viable, se trata de contextualizar, y no brindar soluciones homologas a problemas heterogéneos.

Referirse al término pobreza implica reconocer no solo la carencia de ingresos sino su faceta multidimensional, que vas más allá de la carencia económica, sino que orbita al reconocimiento de vivir con igualdad de oportunidades de tal manera que las personas puedan decidir de forma libre sus opciones de vida sin caer en una sola dimensión de su existencia. Desde finales del siglo pasado las políticas son el eje central de sus administraciones, en su carácter de crear una relación de corresponsabilidad. En México es indudable la existencia de un Estado que asume funciones significativas de protección dirigida a los sectores menos favorecidos de la sociedad, de esta manera los gobiernos han hecho de las política social el eje nodal de sus administraciones.

A partir de la revisión bibliográfica se puede afirmar que la incorporación y profundización en la descentralización en el Estado mexicano permitirá la eficiencia de los gobiernos locales, por lo que las políticas deben dirigirse hacia mejorar la descentralización para hacer efectivo el gasto y eficiente los programas sociales y donde dicha actividad debe de ser medida y evaluada.

La descentralización es un elemento deseable para las administraciones y políticas sociales en general, descongestiona la administración central e impulsa la mejor detección y atención a los asuntos públicos, ya que, quién mejor que las autoridades locales para conocer las particularidades de su contexto y así apoyar en la mejor toma de decisiones ante las crecientes y cada vez más complejas necesidades de la sociedad. Vale la pena señalar que el proceso descentralización implica hacer un a de los gobiernos locales que tiene las capacidades para operar de manera correcta el poder y funciones que le sean asignado ya que no se tarta de impulsar un barco sin timón sino de navegar en aguas que permitan cumplir con el bien común tan buscado históricamente por el Estado mexicano.

Resulta complicado pensar en la descentralización como un dogma o como la panacea o como un método de resolución a todos los conflictos. La restauración o establecimiento del equilibrio de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno ha presentado normalmente significativos desafíos político-administrativos. La delegación de facultades a los gobiernos locales requiere importantes cambios en la autoridad política, financiera y administrativa. En algunos países el federalismo representa un paso decisivo hacia el

desmantelamiento de las estructuras de control en el cual el gobierno central no ofrece el nivel adecuado de servicios de manera uniforme en todo el país. En tal caso, la descentralización busca ofrecer un nivel de servicios más uniforme en todo el país, además de establecer amplios canales de comunicación abiertos a las críticas.

Gobernar no es sinónimo de intervencionismo ni dar un formato homogéneo, se trata de entender las causas del empobrecimiento como con la carencia de empleo, salario digno y soberanía alimentaria, por ello para hacer un diseño adecuado de las acciones del gobierno se necesita generar información que desde lo local vía la descentralización se puede generar brinda la base para mantener al día el padrón de beneficiarios de los programas de TMC y brindar atención rápida ante contingencias que se presenten en el ámbito local, obteniendo como resultado en paralelo que la corresponsabilidad se mantenga estable y con beneficiarios que cumplan con las condicionantes, acceder y mantener el apoyo económico sin caer en el asistencialismo y sin universalizar los apoyos al contrario priorizando el armado eficiente de población beneficiaria.

Poner freno al empobrecimiento de la población debe ser un trabajo colaborativo que aluda areles políticas públicas que ayudan necesidades de la población y no solo aquellas que simbolizan acciones paliativas, lo que implica políticas económicas responsables y procesos de corresponsabilidad de los beneficiarios ya que necesitan hacerse partícipes de su propio desarrollo superado así es asistencialismo.

### Referencias literarias

- Aguilar, Villanueva, Luis F,** (2000a), Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis F, El estudio de las Políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Cardozo Brum, Myriam** (2006). Políticas de lucha contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 16(45),15-56.[fecha de Consulta 18 de Julio de 2021]. ISSN: 0798-3069. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70504503>
- Cecchini, S & Atuesta, B.** (2017). Programas de Transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),[fecha de Consulta 18 de Julio de 2024], disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf)
- Cecchini, Simone; Villatoro, Pablo y Mancero, Xavier** (2021), Revista de la CEPAL N° 134 • agosto.
- Dallorso, Nicolás Santiago** (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial
- Fiszbein, Ariel, Schady, Norbert, Ferreira, Francisco H.G, Grosh, Margaret; Keleher, Niall; Olinto, Pedro; Skoufias, Emmanuel,** (2009). Conditional cash transfers: reducing present and future poverty – overview. A World Bank policy research report Washington, D.C.: World Bank Group. [fecha Consulta 21 de Julio de 2021]. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/227591468149693676/Transferencias-monetarias-condicionadas-reduciendo-la-pobreza-actual-y-futura-panorama-general>

- López-Calva, L.F. y L. Rodríguez-Chamussy** (2004). Muchos rostros un solo espejo: restricciones a la medición multidimensional de la pobreza en México, IPD Working paper 2004-4, Universidad de las Américas, Puebla, México.
- López Pardo, Cándido M.**, (2007), "Concepto y medición de la pobreza." *Revista Cubana de Salud Pública*, Vol. 33, núm.4, pp. [Consultado: 15 de Junio de 2024]. ISSN: 0864-3466. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21433403>
- Ortiz Galindo, Jonathan., & Ríos Bolívar, Humberto.** (2013), La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional, *Análisis Económico*, Vol. XXVIII, núm.69, pp.189-218 [Consultado: 14 de Septiembre de 2024]. ISSN: 0185-3937. Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41331033010>
- Rezzoagli, Luciano** (2018). Las transferencias monetarias condicionadas como receta latinoamericana de inclusión social y cumplimiento de los derechos humanos: problemáticas y desafíos. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 48, no. 129, 2018, pp.459-489. Redalyc, [fecha de Consulta 21 de Julio de 2024]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151459371008>
- Serna de la Garza, José María y Ríos Granados, Gabriela,** (2003), Autonomía universitaria y financiamiento, derecho de la educación y de la autonomía, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 13.
- Uribe Gómez, Mónica, & Vásquez Russi, Catalina María** (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en america latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *Revista Opera*, (25),213-232. [fecha de Consulta 22 de Julio de 2024]. ISSN: 1657-8651. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67560760011>
- Uvalle Berrones Ricardo,** (1995), Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México, en *Revista Gestión y estrategia*, La nueva administración pública y aspectos problemáticos de la micro gestión, Número 7, Enero Junio. UAM-Azcapotzalco, México.
- Vásquez Russi, C.M. y Uribe Gómez, M.** 2019. Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *Opera*. 25 (jun. 2019), 213–232. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>.