



VOLUMEN VI

DESIGUALDAD REGIONAL COMO CAUSA DEL EMPOBRECIMIENTO Y LA NECESIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL

Yedith Betzabé Guillén Fernández
Coordinadora del Volumen VI

Colección: “Desarrollo regional sustentable e inclusivo en el nuevo contexto global”
Crucita A. Ken Rodríguez
Coordinadora

Desigualdad regional como causa del empobrecimiento y la necesidad del desarrollo social
Volumen VI de la Colección: Desarrollo regional sustentable e inclusivo en el nuevo contexto global

Los trabajos seleccionados para este libro fueron revisados por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.

Primera edición, 5 de diciembre de 2025

© Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 04510,
Coyoacán, México, Ciudad de México
Instituto de Investigaciones Económicas,
UNAM Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510,
Coyoacán México, Ciudad de México
ISBN UNAM Colección: 978-607-642-185-7
ISBN UNAM Volumen VI: 978-607-642-189-5

© Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.
ISBN AMECIDER Colección: 978-607-8632-52-7
ISBN AMECIDER Volumen VI: 978-607-8632-55-8
Diseño de portada © Armultimedios

Compilación, corrección y formación editorial: Karina Santiago Castillo e Iván Sánchez Cervantes

Tamaño de la colección: 205 MB
Tamaño del Volumen VI: 17 MB
Derechos reservados conforme a la ley.

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos, sin alterarlos, sin fines lucrativos y citando la fuente completa con dirección electrónica. Otras formas de reproducción o publicación de los contenidos requieren autorización escrita de la institución editora o de los coordinadores del texto.

Hecho en México / Made in Mexico

ÍNDICE

Introducción	09
---------------------	-----------

Capítulo 1. Empobrecimiento y desigualdad, sus factores asociados e impactos sociales y regionales

Desigualdades regionales en políticas alimentarias: La ENSOD y la (re)producción de vulnerabilidades en contextos de empobrecimiento (Copoya, Chiapas) Grace Tamara Vergara Quijada, Wilder Álvarez Cisneros y María Teresa de Jesús Trujillo Olivera	15
--	-----------

Pobreza y territorio: patrones de segregación en la ciudad de Bogotá Colombia y el estado de Chiapas México Clara Inés Molina, Elizabeth Céspedes Ochoa y Erick Eugenio Gómez Hernández	37
--	-----------

Segregación Socioespacial en Lagos de Moreno, Jalisco: Un análisis SIG a nivel AGEb, 2020 María Amparo del Carmen Venegas Herrera, Porfirio Castañeda Huizar y Porfirio Emiliano Castañeda Rea	57
---	-----------

Impacto de la educación en el ingreso. Análisis para México (2020-2022) Víctor Adrián Morales Linares, Beatriz Martínez Carreño y María Isabel Garrido Lastra	77
--	-----------

La construcción social de un espacio de alta mortalidad del Coronavirus en México Maribel Espinosa Castillo, Maira Paola López Servin y Paulina Gamallo Chaine	99
---	-----------

Capítulo 2. Índices de Bienestar y Calidad de Vida: análisis regional y social del empobrecimiento y la desigualdad

Índice de Calidad de Vida Urbana y Fragmentación Territorial. Una propuesta para la Zona Urbana de Villahermosa, Tabasco Jesús Antonio García Hernández, Mónica Isabel Navarrete Álvarez y Carlos Mario Flores Lázaro	121
--	------------

Desigualdad económica en México. Análisis por regiones y zonas rural y urbana, 2008-2022 Lucila Godínez Montoya y Francisco Pérez Soto	139
---	------------

Desigualdades regionales en la calidad del empleo en México, 2005-2025 Óscar Peláez Herreros y Mara Shakti Pantoja Montiel	157
---	------------

Brecha salarial de género y desigualdad territorial: una estimación municipal con modelo SLX a partir de microdatos de la ENOE (2018–2024) José Alberto Pérez Gómez y Steve Aguilar Hernández	175
--	------------

Capítulo 3. Políticas sociales para el combate a la pobreza en las regiones

Políticas públicas y estabilidad social un binomio inseparable: acciones contra el empobrecimiento en México

Mayra Patricia Pérez Román, María de los Ángeles Velázquez Martínez y Enrique Moreno Sánchez **195**

Distribución de recursos en el ramo 33 para Aguascalientes

Rubén Macías Acosta, Julio César Macías Ponce y Maritza Areli Velázquez Villalpando **213**

Factores Sociales, comparativo de comunidades: Tlachaloya Segunda Sección, Jicaltepec y San Diego de los Padres

Yajaira Isayana Godínez Espinosa, Norma Elena Martínez Martínez y Berenice Legorreta Rebollo **227**

Evaluación de la política pública dirigida a las infancias, del Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México. Caso del Centro Cultural Manzanares 25

María Antonina Galván Fernández, Roberto de Jesús Paz Valerio y Wendy Sara Velásquez Ortega **243**

Grupos comunitarios para provisiones exequiales: Un acercamiento desde la Economía Social Solidaria

Aniluz Gutiérrez Díaz, Marilu León Andrade y Alejandro Ortega Hernández **263**

Competitividad en México y su incidencia sobre el desarrollo humano y la línea de pobreza: un estudio correlacional

María Mercedes León Sánchez, Jesús Ernesto Rocha Ibarra y Clara Azucena Rodríguez Sánchez **279**

Capítulo 4. Programas sociales y enfoque de género para el desarrollo regional

El Programa Pescando vida y su incidencia en el desarrollo regional y social de Tabasco

Beatriz Pérez Sánchez, Jesús Alberto Morales Méndez y Jenner Torrez Vázquez **299**

Análisis del rezago social y los desafíos del desarrollo en la región Oaxaqueña del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

Ruffo Caín López Hernández, Verónica Judith Yescas Martínez y Eréndira Isaura Santamaría Cruz **317**

Análisis de los programas sociales en México con enfoque de género: el caso de Sembrando Vida

Cynthia Cruz Carrasco, María Eufemia Pérez Flores y Armando Luna Fuentes **339**

Origen de las disparidades económicas y sociales en el municipio de Pedro Escobedo, Querétaro

Guadalupe Javier Jiménez Santillán y Amara Sahad Jiménez Chávez **355**

Capítulo 5. Temas cualitativos para el estudio de la pobreza en comunidades

Comunicación como herramienta de inclusión y bienestar laboral en viñedos: Un enfoque desde la perspectiva de los trabajadores

Lorena Alejandra Tarin Estrada, Yara Nohely Moncayo Nájera y Damián Aarón Porras Flores **375**

El trueque como práctica del Buen Vivir: convergencias teóricas y estudio de caso del tianguis Mojtakuntani

María Carmen Mejía Argote, Karla Avila Carreón y Cecilia Ángeles González **393**

Beca universitaria y cohesión familiar: un estudio exploratorio en estudiantes del área económico administrativo

Gonzalo Haro Álvarez, Eduardo Gonzalo Vázquez Tovar y César de Jesús Vázquez Cruz **413**

Invisibilización institucional de los asentamientos precarios: Un análisis de los planes de desarrollo urbano. Colonia CAPECE, Chilpancingo, Guerrero

Mayra Saraí Bueno Gutiérrez, Ma. Guadalupe Medina Márquez y Alfonso Valenzuela Aguilera **427**

México en el contexto del índice para una vida mejor de la OCDE: ¿Dónde estamos?

Jorge Silva Trigueros y Francisco Javier Ayvar Campos **445**

Políticas públicas y estabilidad social un binomio inseparable: acciones contra el empobrecimiento en México

Mayra Patricia Pérez Román¹

María de los Ángeles Velázquez Martínez²

Enrique Moreno Sánchez³

Resumen

Dentro de la vida político-administrativa del país un elemento central es la comprensión de los cursos de acción emprendidos para sanear los males sociales. Dichas acciones deberán pasar por un proceso de análisis y diseño meticuloso tomando en cuenta el contexto donde se ejecutan generando procesos de retroalimentación que no necesariamente marquen el último paso de las políticas sino sean un proceso constante.

De esta manera se requiere de políticas que con base en un análisis meticuloso de las necesidades sociales sean la base para el establecimiento de la estabilidad social en sociedades tan dinámicas como la nacional. En busca de realizar un buen diseño se generaron tipologías que describen la forma en la que los cursos de acción fueron esbozados. Por esa razón es que se esgrime el primer apartado que describe y analiza algunos de los principales modelos de diseño.

El segundo apartado aborda cómo las políticas públicas mediante el proceso de evaluación generan procesos de retroalimentación para detectar desviaciones y corregir los errores, dado el caso. Para cumplir tal fin se realiza un recorrido por las Fases de las políticas públicas, centrando especial atención en la fase correspondiente a la evaluación.

Finalmente debido a la inserción del término política social se dedica un apartado dentro del trabajo para identificar la significación del concepto y características, pero considerando que estas políticas corresponden a una línea más amplia representada por el marco de análisis de políticas pública, de esta mera se busca evidenciar que la participación ilustrada del Estado sigue siendo necesario y que es la institución cuyo engranaje gira en la construcción del bien común.

Conceptos clave: Política Pública, Política social, Modelos de diseño

Introducción

La presente investigación privilegia la aplicación del conocimiento, entendido como la utilización innovadora que de los nuevos conocimientos hace el profesional al atender asuntos de su campo de estudio. La aplicación del conocimiento constituye un proceso dialéctico, que pasa del nivel teórico al empírico o de lo abstracto a lo concreto y comprobable manteniendo un espíritu innovador y creativo.

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, líder de cuerpo académico: política gobierno y territorio, Centro Universitario UAEM Texcoco. Correo Electrónico: enriquetex132@gmail.com

La sociedad creó al Estado por propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de las circunstancias y ellas hubieran acabado por destruirlo. Vale la pena aclarar que no se trata de un Estado benefactor, sino de un redimensionamiento⁴ del mismo, que ha sido acompañado de un replanteamiento que incluye la aceptación de la diversificación de los sectores inmiscuidos que asumen un rol más participativo y analítico (Serra Rojas, 1999).

Es por lo anterior que el gobierno ha fijado mayor atención a la heterogeneidad y diversidad del contexto, ya que gobernar no es intervenir en todo lugar ni mucho menos dar soluciones homogéneas, por ello y de acuerdo con Aguilar (2000) gobernar de acuerdo a políticas públicas, entre otros factores, significa la incorporación de la opinión, corresponsabilidad así como de participación.

El desarrollo de constantes cambios sociales presentes en contextos dinámicos, como el nacional, provoca que las necesidades de la población se encuentren en constante sinergia, es así, que con el fin de atender a la multiplicidad de demandas sociales que las políticas públicas y su consecuente ejecución en políticas sociales encuentran un amplio ámbito de acción, ya que nuevos contextos exigen diseños acordes a las peculiaridades del entorno.

Hablar del marco de análisis que representan éstas, constituye uno de los ejes fundamentales para entender la conexión entre el quehacer gubernamental y su directa conexión con la sociedad. Es por ello que se construye el siguiente documento que busca identificar qué son las políticas públicas y el diseño que ha emprendido el gobierno nacional cuyas acciones serán implementadas vía las diversas políticas sociales en su carácter redistributivo principalmente.

Principales modelos para el diseño Políticas Públicas

En México como en otros países el Estado ha crecido en el ámbito de los poderes, atribuciones y normas, lo que ha limitado las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, esto era síntoma de un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y recursos (Aguilar, 2000a). De ahí la importancia de pensar en la generación de políticas públicas, pero desde una visión objetiva y desde la significación real del término.

Hablar en términos de Políticas Públicas no es referirse a una decisión aislada, sino por el contrario se trata de un conjunto de decisiones que se entrelazan y que en conjunto buscan concretar un objetivo común, vale la pena destacar que 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 acotada y localizada de problemas públicos (Canto, 2002).

Es precisamente la necesidad de atender problemas públicos en específicos que las Políticas deben contar con dos características fundamentales, 1) que sean eficientes y 2) que sean democrática (Canto, 2002). Para que ellos se cumpla se necesita contar con una racionalidad que es 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

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

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.

Aunado a lo anterior un factor fundamental dentro de las políticas⁵ es la participación de la sociedad, participación que abarca 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 (Canto, 2002).

Tomando en cuenta los factores anteriores es que se puede recurrir a una definición más amplia de lo que implican las políticas públicas, por lo que se entenderá la significación de:

Cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos, definidos a partir de interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos, y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 2002, p. 70).

De esta manera el término implica generar especificidad en políticas, dejando atrás la visión que homologaba los contextos brindando una misma explicación y un mismo tratamiento. Al hacer referencia a un marco de análisis tan complejo y tomando en cuenta que las sociedades no son estáticas sino dinámicas han surgido a lo largo del tiempo diferentes modelos de diseño que han pretendido generar política desde diversas perspectivas.

Cuando se piensa en términos de políticas básicas resulta esencial utilizar modelos cuya elaboración permita tratar situaciones complejas (Lasswell, 2000). Modelos entre los cuales se encuentran: a) Racional-exhaustivo, b) Incrementa lista, c) Óptimo normativo, y d) Exploración combinada. El primero de ellos de acuerdo con Forester (1992) permite que, mediante la cuidadosa definición del problema, se logre la meta de la política mediante el uso de procesos racionales.

La posición **racional exhaustiva** abstrae el mundo real y asume que los decisores tienen un problema bien definido, una amplia gama de alternativas, información completa sobre consecuencias y todo el tiempo, capacidad y recursos, donde el requisito de lograr una perspectiva sistemática es el punto común, por ello en la medida en que se logre cumplir lo antes mencionado se tendrá la capacidad de resolver problemas. (Forester, 1992).

Dicho modelo tiene diversas características entre las cuales se encuentran, a) clarificación de valores u objetivos, b) la formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines, c) la prueba de una buena política es que puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados, d) el análisis exhaustivo toma en cuenta cada factor importante, y e) se basa en la teoría (Lindblom, 1992a).

⁵ Es necesario señalar la diferencia entre política y políticas, en la lengua inglesa se utiliza la expresión *politics* entendida como relaciones de poder, lo que se traduciría al castellano como política, y *policy* que marca las relaciones de gobierno y se traduce como políticas (Canto, 2002), por lo que a lo largo del presente trabajo al hablar de *Políticas* se estará haciendo alusión al término Políticas Públicas.

Sin embargo, el modelo en mención es viable cuando los problemas son accesibles es decir, limitados e incluso en contextos más estables en donde la información está disponible y el tiempo no es una variable importante, ya que hay que recordar que conocer todas las aristas del problema, el contexto y la construcción de posibles escenarios no es una mera etapa del diseño sino el eje nodal de las futuras acciones y sobre las cuales se cimentan las decisiones, así bajo la premisa de contar con todos los datos, el modelo racional-exhaustivo es la estrategia más adecuada es la solución de problemas obteniendo una sola respuesta óptima.

Cuando la información es imperfecta, es decir, no es completa, algunas estadísticas no son claras o existen escenarios no contemplados el éxito del modelo descende. Aunado a lo anterior no hay que perder de vista que la administración pública limitaciones, razón por la cual concentrara su atención en pocos valores y pocas políticas alternativas entre innumerables opciones de acción, por ello Lindblom (1992a) propone el método de comparaciones sucesivas limitadas (también llamado incrementalismo) que contrasta con el método racional-exhaustivo.

El modelo incremental implica, 1) la elección de metas valorativas, 2) como los medios y los fines no son distintos, dicho análisis es inadecuado o limitado, 3) la prueba de una buena política es que diversos analistas están de acuerdo acerca de la política, 4) el análisis es limitado, presta atención a posibles consecuencias alterativas políticas y 5) reduce la dependencia de la teoría, aquí la mayor parte de los administradores aborda cuestiones complejas en donde el método racional exhaustivo no es operante para cuestiones de políticas complejas, por tanto, los administradores utilizan el método de las comparaciones limitadas sucesivas, (Lindblom, 1992a). A continuación, se abordan de manera más detallada cada una de las características de las comparaciones sucesivas limitadas.

Resulta más fácil entender cómo se incorporan valores en el método de las comparaciones nuevas limitaciones viendo como en método racional viene abajo a causa del tratamiento de los valores u objetivos, resulta atractiva la idea de establecer con toda claridad los valores, cosa que resulta muy compleja, ya que ni los ciudadanos ni los administradores públicos están de acuerdo en muchos valores encontrándose desacuerdos en los sub-objetivos, ya que los administradores no pueden basarse en la presencia de la mayoría ya que no hay preferencias reveladas en la mayor parte de los asuntos públicos (Lindblom, 1992a).

En lo que respecta a la relación entre medios y fines suele estar ausente en el método incremental, en donde los medios y fines se escogen simultáneamente, sin embargo muchos consideran que es absurdo separar fines-medios en términos del método racional (Lindblom, 1992a), para este segundo, dentro de la prueba de la buena política una decisión es correcta si se puede mostrar que mediante ella se logra un objetivo específico es decir para dicho método si no hay acuerdo respecto de los objetivos no hay ningún estándar para medir la corrección de una política, mientras que para el modelo incremental la prueba es el acuerdo respecto de la política misma, aun cuando no sea posible llegar a un acuerdo respecto de los valores.

Por su parte el análisis no exhaustivo aclara que las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas de la información acotan la capacidad del hombre, de hecho nadie puede practicar el método racional exhaustivo frente a problemas complejos, (Lindblom, 1992a) por dichas razones el método de comparaciones limitadas sucesivas la simplificación se logra en dos maneras, 1) se remite a aquellas políticas que difieren en poco de las políticas en curso en la actualidad, 2) tal limitación reduce el número de alterativas a investigar exhaustiva de una

alternativa ya que se requiere solo estudiar aquellos aspectos en los que las alternativas propuestas difieran de los escenarios anteriores.

La simplificación propuesta centra su atención en los aspectos susceptibles de pequeñas modificaciones respecto de las políticas en curso, por ende, la simplificación del análisis consiste en ignorar posibles consecuencias de las políticas, esta manera de formular política es más inteligente que el intento de inútil de análisis integral que rebasa la capacidad humana.

Por último en la sucesión de comparaciones se puede decir que la elaboración de políticas es un proceso que va cambiando a la luz de nuevas consideraciones, por consiguiente al decidir a través de un sucesión de cambios incrementales, evita de diversas maneras errores, ya que el conocimiento de las secuencias pasadas permite al decisor pronosticar las consecuencias probables de pasos similares, además no necesita intentar grandes saltos hacia objetivos ya que existe predicciones más allá de su conocimiento.

En lo que concierne al quinto punto, el intento de categorizar lo más posible y de encontrar proposiciones generales que se pueden aplicar a situaciones específicas es lo que Lindblom, (1992a) denomina “teoría”. Mientras que el análisis racional exhaustivo depende mucho de la teoría, el incrementalista no, ya que con frecuencia el administrador opera con un método sistemático dado que los decisores son prácticos. En este marco, vale la pena señalar que la teoría a veces está limitada ya que se nutre de hechos y por lo tanto no es muy precisa al aplicarla al proceso de las políticas que se desarrollan en campos pequeños, al contrario, el método comparativo no tiene una necesidad tan grande de datos (Lindblom, 1992a).

De esta manera el **incrementalismo desarticulado**⁶ sostiene que este método puede descubrir mejores estrategias de análisis ya que ofrece la elección entre lo incompleto del análisis racional exhaustivo ante contextos dinámicos y la introducción de rápida e inmediata de cambios en el sistema político (Lindblom, 1992b). Ahora bien, la política incremental tiene un aspecto saludable ya que cuando se acompaña de ensayo y error reduce los riesgos de la controversia política ayudando a mantener el consenso general sobre los valores básicos que la gente juzga necesarios, para la aceptación del gobierno democrático, el incrementalismo en política no es una técnica de conservadurismo; la política incremental comúnmente ofrece la mejor posibilidad de introducir cambios en el sistema político (Lindblom, 1992b).

Hasta este momento el método incrementalista pareciera ser la mejor vía para diseñar y brindar el mejor tratamiento a los problemas, debido a la complejidad del contexto y a la imposibilidad de capacidad humana de conocer el todo, siendo los postulados del autor en comento la vía para formular políticas, siendo la herramienta en que pueden confiar más los administradores y los analistas de políticas para resolver problemas complejos. Sin embargo, las críticas al método son numerosas, incluyendo aquellas que lo califican como acciones de cero esfuerzos.

En una posición crítica se encuentra Dror (1992) para quien, si bien el método incremental se acerca mucho más a la realidad, siendo incluso más precisa y acercándose más a la naturaleza humana, es necesario reexaminar dicha tesis en cuanto a su validez e impacto se refiere para potenciar en la práctica misma de la toma de decisiones, existiendo la posibilidad de construir un

⁶ término utilizado por el autor tras la publicación del segundo artículo denominado Todavía tratando de salir del paso, publicado tras las críticas al método de comparaciones sucesivas limitadas y que apuntala las posturas del artículo La ciencia de salir del paso, ciñéndose a la idea incremental como la mejor vía para generar el diseño de nuevas políticas.

modelo mixto denominado **óptimo normativo**, que sea superior al de salir del paso y al racional-exhaustivo.

Para Dror (1992) esta posibilidad es real debido a los errores de los modelos anteriores ya que entre las condiciones que limitan la validez de la tesis de salir del paso se encuentran dos elementos, criticables, 1) la naturaleza incremental de los cambios deseables de las políticas y 2) el acuerdo como criterio de calidad. La primera se refiere a la maximización segura en los cambios, es decir, se basa en el pasado en donde la única manera de proceder sin riesgo es continuar en la misma dirección, dejando de lado otras alternativas, por lo anterior no es un buen método a menos que se cumpla con tres condiciones interrelacionadas, a) los resultados deben ser satisfactorios tanto para los decisores como para los afectados, b) no debe haber mayor variación en la naturaleza del problema, c) debe haber disponibilidad de medios para atender los problemas.

Por ello cuando los resultados de las políticas pasadas son indeseables lo más factible es asumir riesgos y consecuencias de tomar rumbos nuevos a consecuencia de los nuevos conocimientos tecnológicos y de comportamientos, en suma, la tesis de salir del paso sólo puede prevalecer en un alto grado de estabilidad social, que en sociedades como la nacional no es una opción viable dadas las condiciones de inestabilidad política como el cambio partidista y la no continuidad de los cursos de acción de pasadas administraciones, pese a que los resultados (posterior a una evaluación) sean favorables.

Aunado a lo anterior Dror (1992) señala la peligrosa idea de contemplar al acuerdo entre analistas como criterio de alta calidad debido a que los acuerdos deben darse después del análisis de las consecuencias políticas, de esta forma es riesgoso que los científicos sociales acepten la actitud del cambio incremental porque reduce su innovación y su utilidad para los decisores, por ello el modelo racional-exhaustivo estimula el salir de la rutina, mientras que el modelo de Lindblom justifica una política de cero esfuerzo, por lo anterior se propone un tercer modelo para la toma de decisiones de políticas públicas.

Dentro de la misma tesitura, existen diversos supuestos que son la base de un modelo óptimo, que a decir de Dror (1992) son:

- i) aumento de contenido racional a través del esclarecimiento de los objetivos y de la búsqueda de nuevas alternativas
- ii) los procesos extrarracionales son útiles para resolver problemas complejos ya que la irracionalidad es inevitable por la falta de recursos, además contribuye a una mejor toma de decisiones y en donde el juicio intuitivo, la experiencia y el conocimiento tácito son fuentes de la intuición y la comprensión,
- iii) dichas fases extrarracionales pueden mejorar con discusiones de caso o lluvia de ideas, siendo una similitud con las fases racionales en donde se establecen unidades especiales de pensamiento dedicadas al mejoramiento de herramientas analíticas conceptuales, y
- iv) la práctica contemporánea de la elaboración y decisión de políticas está muy atrasada ya que los gobiernos toman el camino del cambio incremental, la inercia y la rutina.

Por lo anterior si se procesan ambos modelos racionalidad-exhaustiva y comparaciones sucesivas limitadas, bajo los supuestos arriba señalados, se da lugar a un modelo óptimo cuyas características serían, 1) clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión, 2) considerar

nuevas alternativas promoviendo la innovación creativa, 3) el cálculo preliminar de resultados esperados en el caso de una estrategia de riesgo mínimo o en el caso de una estrategia de innovación, 4) en el primer caso se debe seguir el modelo de comparaciones sucesivas limitadas, y en el segundo caso hay que fijar una fecha límite para considerar los resultados, 5) la política óptima es un acuerdo común entre los analistas después de la discusión de los puntos anteriores, 6) se decidirá si el problema es importante para hacer análisis exhaustivo, 7) en la base de la decisión está la teoría, experiencia, racionalidad y extrarracionalidad, por tanto su composición depende de la naturaleza del problema, y 8) se busca mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático (Dror, 1992).

En suma, lo que se necesita es un modelo de ajuste a la realidad que al mismo tiempo se pueda utilizar para mejorarla, que se aplique de inmediato a la toma de decisiones y que motive la producción de mejores políticas (Dror, 1992). De la misma gama en que autores como Dror exponen la construcción de un nuevo modelo se encuentra Etzioni (1992) quien construye un modelo denominado Mixed Scanning o de **Exploración combinada**, que se inserta en una de las tres concepciones de la toma de decisiones:

1. modelo racionalista que otorga un alto grado de control,
2. enfoque incrementalista denominado “salir del paso” que parte de poco control del entorno, y
3. enfoque de “Exploración combinada” (Mixed Scanning) que combina elementos de los dos enfoques anteriores, es necesario señalar que no se basa en supuestos utópicos como el primero ni es tan conservador como el segundo.

En el enfoque racionalista un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa y escoge entre los medios, la crítica incrementalista se basa en la distancia entre los requerimientos del modelo y las capacidades de los responsables, además de no haber un acuerdo específico sobre el orden de los valores ya que estos afectan a las decisiones, además de la complejidad de distinguir entre valores, hechos, medios y fines, por ende los responsables de las decisiones no tienen ni los medios ni los recursos para recoger la información que requiere la elección racional (Etzioni, 1992).

Por su parte el incrementalismo desarticulado adopta la toma de decisión en el marco de las capacidades cognoscitivas de los decisores, así como el costo de información y cálculo. Dicho enfoque implica un modelo estructural característico de sociedades plurales, negando la idea de que las políticas puedan ser gobernadas por instituciones centrales capaces de expresar el bien colectivo (Etzioni, 1992), donde una buena decisión es el acuerdo entre los responsables de la política, en suma, se trata de un modelo descriptivo normativo.

Una crítica al enfoque incrementalista como modelo normativo consiste en que las decisiones son tomadas por consenso entre los partidarios sin un centro regulador y sin instituciones guía (Etzioni, 1992). La estrategia incrementalista reconoce que no son pertinentes grandes decisiones fundamentales, por tanto, resulta erróneo relegar decisiones no incrementales a la categoría de excepciones, dado que las decisiones fundamentales marcan el contexto de las incrementales. Los incrementalistas argumentan que dichas decisiones suelen ser pequeños pasos en la dirección correcta en donde si la dirección errónea se procede inmediatamente a rectificar el curso.

Por su parte el enfoque de exploración combinada es tanto una descripción de estrategia que utilizan actores en una gran variedad de políticas, como una estrategia que deberían seguir los actores reales. El modelo planteado por Etzioni (1992) ofrece una forma de proceder particular en la recolección de información, una estrategia de asignación de recursos y pilares para vincular la recolección y asignación de los mismos. Dicha estrategia combina un análisis detallado de algunos sectores, en donde la inversión relativa del proceso de exploración depende de que tan costoso sería ignorarlo, por ello la decisión de cómo asignar recursos y tiempo forma parte de la estrategia, por lo anterior la toma de decisiones requiere que se intensifique la investigación de sondeo detallado para revisar los riesgos.

Para Etzioni (1992) este panorama no se puede ver la realidad como una línea recta, en donde la acumulación de pequeños avances resuelve el problema, por ende la exploración mixta no solamente propone una combinación de varios niveles, sino también proporciona una serie de criterios para las situaciones en las que hay que enfatizarse, resultando esencial diferenciar las decisiones fundamentales de las incrementales, por esta razón se adoptan las decisiones fundamentales después de examinar las principales opciones en función de la concepción de sus metas omitiendo los detalles y especificaciones para no perder de vista el conjunto.

Desde esta perspectiva tanto el observador como el actor tienen la capacidad de evaluar las estrategias de decisión y determinar cuál es la más efectiva, por su parte los incrementalistas argumentan que los valores no pueden ser jerarquizados o sintetizados; sin embargo, resulta razonable esperar que los responsables de la toma de decisiones puedan agrupar sus valores y jerarquizarlos en una escala ordinal (Etzioni, 1992).

Dicho procedimiento se resumía en los siguientes términos: debido a que una de las metas es de mayor importancia, y las otras metas de poca, el proyecto que no cumpla con la primera no es bueno, dejando sin medir los logros de los valores secundarios, por tanto, en la evaluación como en la toma de decisiones el racionalismo detallado resulta imposible, pero las revisiones selectivas son plausibles y puede ser más eficaces que el modelo del simple salir del paso (Etzioni, 1992).

Las estructuras que enmarcan las interacciones entre los actores para Etzioni (1992). se vuelven más importantes mientras más se reconozcan que la que la base de las decisiones no son un ordenamiento perfecto de los valores, sino determinados por las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones tomando en cuenta el entorno, y prestando atención a las capacidades del actor.

Una vez expuestas cada una de las posturas en torno a los principales modelos para el diseño Políticas Públicas resulta necesario construir una tabla que condense los principales postulados como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1. Tipos de racionalidad en las políticas públicas

Modelo	Planteamiento
Racional-exhaustivo	Abstrae el mundo real y asume que los decisores tienen un problema bien definido, una amplia gama de alternativas, información completa sobre consecuencias y todo el tiempo, capacidad y recursos (Forester, 1992).

Incrementalista	Implica, 1) la elección de metas valorativas, 2) como los medios y los fines no son distintos, dicho análisis es inadecuado o limitado, 3) la prueba de una buena política es que diversos analistas están de acuerdo con ella, 4) el análisis es limitado, presta atención a posibles consecuencias alterativas políticas y 5) reduce la dependencia de la teoría (Lindblom: 1992).
Óptimo-Normativo	Implica: 1) clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión, 2) considerar nuevas alterativas promoviendo la innovación, 3) el cálculo preliminar de resultados esperados en el caso de una estrategia de riesgo mínimo o en el caso de una estrategia de innovación, 4) en el primer caso se debe seguir el modelo de comparaciones sucesivas limitadas, y en el segundo caso hay que fijar una fecha límite para considerar los resultados, 5) la política óptima es un acuerdo común entre los analistas después de la discusión de los puntos anteriores, 6) se decidirá si el problema es importante para hacer análisis exhaustivo, 7) en la base de la decisión está la teoría, experiencia, racionalidad y extrarracionalidad, y 8) se busca mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático (Dror, 1992).
Exploración combinada	Estrategia de asignación de recursos y directrices para vincular la recolección de información y la asignación de los mismos, dicha estrategia combina un análisis detallado de algunos sectores, en donde la inversión relativa del proceso de exploración depende de que tan costoso sería ignorarlo, por ello la decisión de cómo asignar recursos y tiempo forma parte de la estrategia (Etzioni, 1992).

Fuente: Elaboración propia, basado en Forester, et al. en Aguilar, 2000.

Los modelos usados para el diseño de políticas ofrecen un abanico de posibilidades que dependiendo el contexto se acotará de forma más clara a las necesidades del contexto y a las del propio grupo de diseñadores. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de fijar las miras en la importancia que tiene la orientación y hechura de las políticas como cursos de acción destinados a la solución de problemas públicos que al ser atendidos ayudaran en alguna medida al cumplimiento de la tarea fundamental del Estado que es la búsqueda del bien común. Es precisamente debido a la importancia que tienen las políticas públicas en el contexto nacional que es necesario identificar las fases por las que atraviesa especialmente a la evaluación que atiende a un proceso de retroalimentación, lo anterior es desarrollado en el siguiente apartado.

Fases de las Políticas Públicas

Es segundo apartado aborda cómo las políticas públicas correctamente diseñadas y ejecutadas brindan los resultados para los cuales fueron pensadas y es justamente el proceso de evaluación el encargado de generar retroalimentación para detectar desviaciones y corregir los errores dado el caso. Para cumplir tal fin se realiza un recorrido por las Fases de las políticas públicas, centrandose especial atención en la fase correspondiente a la evaluación y más concretamente lo relativo a el caso de la política social (como una parte de la amplia gama de las políticas) en México.

En las políticas públicas diversas son las fases que se presentan, las cuales varían dependiendo del autor que las aborda, sin embargo, a decir de Canto (2002) existen algunos pasos generales dentro de un ciclo completo de política que convencionalmente se agrupan en: 1) agenda, 2) análisis, 3) decisión 4) implementación y 5) evaluación. A continuación, se hará referencia a cada una de las fases anteriores, ahondado en etapa final, que será abordada con mayor precisión en el apartado posterior.

La construcción de la agenda abarca un conjunto de temas controversiales, vale la pena aclarar que ésta no debe ser confundida con una simple lista de demandas ya que para su resolución necesitan la intervención de las autoridades pertinentes durante lapsos de tiempo determinados (Canto, 2002). Para ello se requiere la existencia de consenso al momento de definir cuál es el problema que se pretende discutir, para evitar en la medida de lo posible que cada actor involucrado vea el problema desde su óptica, (o que los temas abordados sean el reflejo del interés de grupos de poder determinados) una vez que dicha cuestión quede clara se plantearán estrategias que permitan la concreta y correcta resolución de los asuntos de orden público. Sin embargo, no toda demanda que entra a la agenda será solucionada, ya que es precisamente la discusión en torno a la temática lo que marcará si se le da seguimiento a la problemática.

El segundo punto consiste en analizar cada una de las alternativas existentes para determinar cuál de ellas es la opción más factible para solucionar el problema, lo anterior partiendo de la dilucidación de costo-beneficio, considerando factores como el económico, social o políticos, entre otros. Una vez que es considerada cada esfera se procederá a la siguiente fase que reside en la toma de decisión que se considerada como subóptima. Ésta, se considera como tal, ya que representan un cierto grado de insatisfacción de todos los involucrados, es decir, la decisión está determinada por situaciones específicas que determinan el contexto sobre el cual se ejerce la acción.

La siguiente fase se denomina implementación que consiste en la puesta en práctica de las decisiones tomadas, es decir de las políticas (Canto, 2002). El término implementar es derivado del lenguaje ordinario: llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, entre otros, esto con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o culminación. La etapa de implementación desata un sin número de operaciones y decisiones, es por ello que ésta se vuelve un proceso muy complejo de ahí que las políticas sociales sean más propensas a errores (Aguilar, 2003).

El estudio de esta etapa surge de las promesas incumplidas en donde lo que se busca saber es por qué buenas políticas pese al trabajo invertido en el diseño, no eran condiciones suficientes para alcanzar el éxito esperado. En esta tesitura a decir de Aguilar (2003), Wildavsky señala que ha sido un esfuerzo por entender en donde estuvo el error del gobierno, y cuáles acciones se deberían emprender para que éste funcionara mejor, o si en determinadas situaciones sería más benéfico no emprender acción alguna.

Los primeros estudios de implementación devienen desde la óptica de “nada funciona” (Aguilar, 2003, p. 31) donde los fracasos, entre otras cosas, pueden deberse a la defectuosa implementación de las políticas. Aguilar (2003) señala que tanto Pressman como Wildavsky consideraban que no todos los fracasos de las políticas son imputables a la implementación, pero ésta es una de sus fuentes más desconcertantes, a decir de estos dos autores:

La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las

condiciones iniciales Las condiciones iniciales⁷ son el consenso en torno al objeto de la política y el consenso en torno de los instrumentos utilizar para solucionar el problema que se pretende abatir. , se consideran tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto preferido. El esquema conceptual, parece ser: condiciones iniciales-acción de implementación- efecto. “La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas” Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la incapacidad de seguir adelante” (Aguilar, 2003, p. 45-46).

Desde la perspectiva de los problemas de implementación, las señales político-administrativas se remiten a la pluralidad de las políticas, en donde interactuaron la homologación y compactación de la gestión pública como un mismo formato para todas las situaciones. Sin embargo, esto no pareció ser la respuesta a los problemas públicos de una sociedad con iniciativa ya que el involucramiento de los ciudadanos en la atención de dichos problemas es particularmente valioso dentro de las políticas sociales que atacan problemas complejos, como el combate a la pobreza. Finalmente, la última etapa se denomina evaluación en donde se pueden comparar los resultados que fueron diseñados en el momento inicial y los resultados obtenidos, en este aspecto Canto señala que:

La evaluación no es la última etapa de una política, sino la primera de la siguiente, toda vez que ninguna política sale de la anda, casi siempre nos encontramos algún antecedente de acciones hechas en relación al problema que se requiere solucionar y casi siempre lo que hacemos requiere de continuidad, la evolución permite una cosa y otra (2002, p.72).

Esta fase consiste en explicar si las políticas implementadas muestran el efecto pronosticado o no. Lo que determina si la intervención pública surtió el efecto esperado y si se erradicó y resolvió el problema. Establece si se cumplieron los objetivos diseñados, lo que permite realizar un contraste entre lo se planeó (mediante procesos racionales expresados en decisiones fundamentadas en un riguroso análisis de los hechos) y los resultados que se obtuvieron después de seguir el proceso de implementación.

De ahí la importancia de realizar evaluaciones de la política pública ya que es una actividad que permite distinguir si es viable o no seguir con la ejecución de una determinada política, además permite visualizar en qué grado se deben realizar modificaciones a los postulados iniciales o si es pertinente emprender un cambio radical en la política evaluada. Finalmente, dicha herramienta permite a los gobiernos la creación de mejores diseños ya que se trata de un proceso de retroalimentación, que de manera anexa expone una rendición de cuentas que pueden ser utilizada por los ciudadanos como un método de control gubernamental.

En el ámbito de la política social, y más general en las políticas públicas existe escasa evidencia de qué funciona y de qué no funciona socialmente. Para abatir este problema se emplea la **evaluación** dirigida a los programas públicos. La relevancia y necesidad de esta fase del ciclo de las políticas públicas se desprende del hecho de que éstas se encuentran subsidiadas por recursos

⁷ Las condiciones iniciales son el consenso en torno al objeto de la política y el consenso en torno de los instrumentos utilizar para solucionar el problema que se pretende abatir.

públicos de ahí que lo importante no sólo sea conocer en qué se gasta el dinero y cuánto se gasta, sino qué se logra con ese dinero.

En el caso mexicano, por mandato legal, se realizan evaluaciones anuales a todos los programas sujetos a reglas de operación. Se reporta no sólo si se gastó todo el dinero asignado, ni cuántos insumos se compraron, sino considerando sí se estaban cumpliendo los objetivos de los programas, y sí esto se hacía de la manera más eficiente posible. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2008) la evaluación externa de los programas federales es una herramienta que tiene como principal propósito mejorar el desempeño de los programas, mediante una valoración objetiva que permite aportar información documentada para contribuir en la toma de decisiones.

En consecuencia, entre 2007 y 2008 las dependencias y entidades del Gobierno Federal realizaron evaluaciones de Consistencia y Resultados y en materia de Diseño a los programas sujetos a reglas de operación, con el fin de contar con un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados (CONEVAL, 2008). Es aquí donde se denota que la contribución de las evaluaciones externas ayuda a mejorar el desempeño de los programas y políticas de desarrollo social lo que requiere de la de un profundo análisis de los hechos que se manifiestan en el tejido social, de tal forma que una vez finalizada la evaluación se emitan recomendaciones que ayuden a mejorar los males existentes en el programa, además, éstas deben prestar seguimiento a las observaciones señaladas.

Lo anterior involucrar necesariamente un proceso de discusión y de análisis minucioso, tanto por las áreas encargadas del diseño y planeación, como de aquéllas involucradas en la operación y evaluación interna de los programas. La realización de evaluaciones se desprenden procesos de retroalimentación que permiten a los responsables de las políticas tomar decisiones informadas sobre los grupos de beneficiarios a los que más favorecen los programas ya que es mediante los procesos evaluativos en donde los beneficiarios expresan los pros o contras de pertenecer a un determinado programa. Una de las ventajas que se obtiene, es que se diseñen y ejecuten programas focalizados correctamente mostrando óptimo desempeño en el ejercicio pleno de sus funciones, impulsando con ello el alcance de subobjetivos.

Entender las fases de las políticas públicas y su consecuente ejecución en las políticas sociales no es una tarea fácil, por lo que es necesario contar con un concepto claro en torno a éstas últimas, que es precisamente el objetivo del siguiente apartado que busca reconocer que la política social persigue el bien común atendiendo necesidades consideradas como básicas por la población. En definitiva, uno de los mayores retos, dentro de las numerosas tareas de las ciencias de políticas, es seguir los procesos de transformación social. Por ello el estudio de las políticas públicas y las políticas sociales es un factor relevante en el complejo orden social.

Política social: acciones contra el empobrecimiento en México

El presente apartado versa sobre la conceptualización de la política social, a comienzos del siglo XXI, ha surgido 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 y servicios para cubrir los fallos del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social (Ortiz, 2007).

Posteriormente se esbozan las principales tipologías de ésta, lo que ayuda a la comprensión del análisis de la realidad social y sus fenómenos, para ello se exponen a diversos autores entre los que destaca Gøsta Esping y Titmuss. A comienzos del siglo XXI, surgió un consenso respecto a la conceptualización de lo que es la política social. Se incorporó como una de las funciones primarias del Estado, ello supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir las fallas del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos; y de hecho constituyen una parte esencial de cualquier estrategia nacional de desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social. (Ortiz, 2007).

Durante las décadas de los 80's y 90's, del S. XX, se consideró que la política social era asistencialista, centrada en proporcionar servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La política social era considerada "residual" o secundaria en términos de importancia, las teorías en boga se centraron en la idea de que "el desarrollo económico es prioritario". En consecuencia, las políticas sociales fueron marginadas; se les otorgó una importancia menor, materializada en una financiación exigua a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos (Ortiz, 2007). Este enfoque residual y asistencialista, terminó acrecentando las tensiones sociales y el malestar político.

Resulta complicado definir de manera absoluta un término 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 "El diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas como básicas para la población" (1999, p.34). Al respecto Montagut señala que el término política social se usa comúnmente para:

Definir ciertas características de los modernos Estados de bienestar. Una primera aproximación a su significado nos lleva a analizar la palabra política, la cual se emplea para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados. Política en general, significa originalmente la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la condición y administración de la polis. El concepto expresa una acción sobre unos medios para la consecución de unos determinados fines... Cualquier política se plantea en el contexto de un conjunto particular de circunstancias, una sociedad y cultura dadas, y un periodo histórico determinado. En otras palabras, todas las políticas que inciden sobre la sociedad son sociales (2000, p.19-20).

Bajo esta idea los gobiernos modernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes, para así promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y emprendiendo políticas sociales que benefician a todos.

Las fuentes de la política social radican en las diversas necesidades humanas, en la consecuente transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desarrollan con la modernidad. Sus efectos se vuelcan en la conformación y

encuadre tanto de estratos y clases como de la familia en el orden social e institucional. La política social sintetiza su tarea en la construcción del orden civil (Icháustegui, Martínez, 1996).

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

Por ello se debe tener cuidado de no confundir a las políticas sociales como un medio altruista (Montagut, 2000). Así mismo Ortiz (2007) menciona que las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos.

Si bien es cierto que en la política social se puede hablar de una definición genérica (como se mencionó) también es cierto que pese a ello aún existen numerosas versiones ofrecidas ya que existen tantas dilucidaciones como autores han versado sobre el tema en consecuencia y de manera paralela se desarrollaron numerosas **tipologías**, que será el objetivo del siguiente apartado. Se retoman autores como Titmuss y Gøsta Esping.

Titmuss expone tres distinciones sobre la política social, cada una de las acepciones permite aproximarse a las ideas de diversos sectores como son económicos, filosóficos, sociológicos y de la ciencia política, de manera general, la tipología de Titmuss se muestra a continuación:

- a. *El modelo residual*. Esta formulación se basa en la premisa de que existen dos caminos naturales (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones del bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías...
- b. *El modelo basado en el logro personal-resultado laboral*. Este modelo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito...
- c. *El modelo institucional redistributivo*. Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte... en el principio de igualdad social (Montagut, 2000, p. 25-26).

La clasificación de Titmuss, fue utilizada como punto de partida hasta los 80's. Posteriormente la tipología de Gøsta Esping-Andersen en la década de los 90's pasó a ser el punto de referencia, su clasificación versa sobre los tres mundos del capitalismo del bienestar (Montagut, 2000). Este autor incorpora aspectos históricos y sociológicos, ya que desde su punto de vista el Estado de bienestar no puede entenderse sí sólo se contemplan los derechos y bondades que concede, sino que resulta necesario la incorporación de otros elementos como la relación entre Estado y mercado, así como el papel que juegan las familias en el suministro del bienestar.

Aparejadamente se incorpora al estudio de la política social un elemento más que se relaciona con el grado de *desmercantilización*⁸. Por su parte, aquellos países que cuentan con un modelo corporativo o conservador exponen que el corporativismo desplazó al mercado como proveedor del bienestar social, desalojando la idea de la máxima eficiencia del mercado, vinculando vigente en los diversos países. Gøsta plantea que el mundo se encuentra compuesto por diversos grupos de regímenes enmarcando tres factores: movilización de clase, coaliciones políticas y el legado histórico de institucionalización, del cual se desprende su tipología, que plantea tres mundos distintos de capitalismo de bienestar: el liberal, el corporativo o conservador y el socialdemócrata (Montagut, 2000).

El modelo liberal encuentra su genealogía en un conjunto de países que cuenta con una fuerte influencia por el modelo de liberalismo económico además de ostentar una marcada tendencia para confiar en los mecanismos que el mercado ofrece para generar estabilidad. Una de las características principales es que para brindar ayuda necesita que los individuos comprueben no contar con medios suficientes para vivir adecuadamente de tal forma que se incorporan en planes de seguridad social o transferencia de subsidios. En este tipo de régimen el Estado busca la estimulación activa y pasiva del mercado.

Por su parte, aquellos países que cuentan con un modelo corporativo o conservador exponen que el corporativismo desplazó al mercado como proveedor del bienestar social, desalojando la idea de la máxima eficiencia del mercado, vinculando los derechos sociales a la clase y al estatus social. En este apartado se hace notar la necesaria vinculación en el ámbito laboral para poder tener acceso a la protección, es decir cada individuo debe ganarse el derecho al bienestar social. Aquellos que no tengan acceso a los beneficios serán desplazados a un ámbito subsidiario que es la familia, en este régimen el Estado sólo interviene cuando la familia no cuenta con la capacidad necesaria para atender a sus miembros (Montagut, 2000).

El tercer modelo se denomina socialdemócrata y consiste en la universalización de las prestaciones a toda la población. Desde esta perspectiva el papel del Estado ahora cuenta con una dualidad, creando ocupación al prestar servicios sociales vía instituciones públicas dándose una fusión entre bienestar y trabajo. La tipología antes señalada cuenta con limitaciones debido a la inexistencia de regímenes perfectos y a la heterogeneidad de los mismos, debido a esto se mencionarán una tipología más de política social.

Las tipologías esbozadas, son un esfuerzo por conceptualizar con exactitud a la política social, sin embargo y como se abordó al inicio existen un sin número de conceptos e ideas como autores han dilucidado sobre el tema. Por su parte las tipologías tienen el mérito de ayudar a la comprensión de los enfoques presentes a lo largo de la historia sobre bienestar social, pese a ello no se encuentran exentas de problemas. Entre ellos se puede encontrar, que no todos los países son susceptibles de incorporarse a una de las tipologías debido a la multiplicidad de factores que infieren en cada nación y contexto, lo que provoca un sesgo en el análisis al excluir variables determinadas para las distintas clasificaciones.

Debido a la heterogeneidad del contexto mexicano y a la nula existencia de modelos perfectos es necesario reflexionar en torno al papel de las políticas como agente generador de

⁸ Entendida como el “grado por el cual los individuos o familias pueden tener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de su participación en el mercado y que es producida por el alcance y calidad de las políticas sociales” (Montagut, 2000, p. 78).

estabilidad social. Finalmente, las públicas bien diseñadas de acuerdo a las necesidades y contexto permiten contribuir a la tarea fundamental del Estado, que es la procuración del bien común.

No hay que confundir a las políticas sociales como un simple medio altruista (Montagut, 200), en concordancia con ella Ortiz menciona que las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos. Los argumentos para promover políticas de desarrollo equitativo son entre otros:

Invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico, elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento... Las sociedades con grandes desigualdades sociales están asociadas a índices de crecimiento inferiores... Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en última instancia, desestabilizan gobiernos y regiones, y pueden hacer que la población se muestre más receptiva a actos terroristas (2007:9).

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

Políticas sociales eficaces para corregir la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades son una necesidad preponderante, por ello las políticas sociales, como parte integrante de las políticas públicas, proporcionan un conjunto de instrumentos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social. Las políticas sociales complementan y refuerzan el desarrollo económico en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo social (Ortiz, 2007). Por ello el tema es necesario ante todas las acciones emprendidas por el Estado y como tarea para buscar y consolidar el bien común desde una postura ilustrada.

Conclusiones

En el documento se muestra el avance teórico de políticas públicas y su relación con la política social, siendo esta una herramienta fundamental para promover la eficiencia del Estado y la eficacia de los programas sociales. Si se trabaja en el binomio estabilidad social y políticas públicas es posible entender el accionar del Estado. El análisis de la literatura referida mostró que la política social es un canal de comunicación para la distribución de funciones y poder, para hacer más eficiente la tarea del Estado en la procuración del bien común.

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 descentralizar, 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.

A partir de la revisión bibliográfica se puede afirmar que la incorporación y profundización en la política pública en el Estado mexicano permitirá la eficiencia de los gobiernos, por lo que las acciones sociales deben dirigirse hacia mejorar atención a las necesidades y hacer efectivo el gasto y eficiente los programas y donde dicha actividad debe de ser medida y evaluada. El conocimiento de los cursos de acción gobernanta es un elemento deseable para las administraciones y políticas sociales en general, impulsando la descongestión de la administración central e impulsa la mejor detección y atención a los asuntos públicos.

Referencias

- Aguilar, Villanueva, Luis F,** (2000a), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Aguilar, Villanueva, Luis F,** (2000b), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Aguilar, Villanueva, Luis F,** (2003), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Canto, Chac, Manuel,** (2002), *Introducción a las políticas públicas* en: Canto Manuel y Oscar Castro, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México MCD.
- Consejo Nacional de Evacuación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),** (2008), *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008*, Proceso de Evaluación Externa 2008 del Gobierno Federal, México.
- Dror, Y,** (1992) *Salir del paso ¿ciencia o inercia?*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Etzioni, A** (1992) *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Forester, J,** (1992), *La racionalidad limitada y la política de salir del paso*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Icháustegui, Teresa, Martínez, F, Alicia,** (1996), *Políticas sociales y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores*, en Casas, R, et al, México, UNAM, FLACSO, P y V.
- Lasswell, Harold,** (2000), *La orientación hacia las de políticas*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las políticas públicas*, México, DF Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Lindblom, Charles,** (1992a) *La ciencia de salir del paso*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.