

Asistencia social y política social en los gobiernos municipales

Jarumy Rosas Arellano

Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA),
Universidad de Guadalajara

Resumen Durante los últimos años ha sido posible identificar un crecimiento en las acciones de corte social instrumentadas desde los gobiernos municipales, las cuales han recibido indiscriminadamente la etiqueta de política social; sin embargo, el uso de este término ha sido sobreexplotado al grado de ser confundido con acciones asistenciales. Por ello el objetivo de este ensayo es realizar una reflexión conceptual y teórica sobre las características y diferencias de estas acciones a partir de su consideración como políticas públicas en aras de lograr su uso adecuado en el diseño de proyectos, programas y políticas puestas en marcha por el gobierno municipal.

PALABRAS CLAVE: política social, asistencia social, gobierno municipal.

Abstract In recent years it has been possible to identify a growth in social actions implemented by municipal governments which have received the label of social policy indiscriminately; however, the use of this term has been overused to the point of being mistaken for assistance actions. Therefore, the aim of this paper is to make a conceptual and theoretical reflection on the characteristics and differences of these actions through their consideration as public policies in order to achieve the proper use of them in the design of projects, programs and policies implemented by the municipal government.

KEY WORDS: social policy, social assistance, municipal government.

Asistencia social y política social en los gobiernos municipales

Lamentablemente, durante los últimos años las desigualdades económicas y sociales se han intensificado en México, lo que ha propiciado que el Estado, desde los órdenes federal, estatal y municipal, así como la sociedad civil desde sus espacios de competencia, instrumenten acciones para mitigar los efectos de estos problemas, las cuales comúnmente son etiquetadas como política social.

La política social desde los espacios municipales ha sido objeto de estudio a partir de diversas líneas de investigación. La primera línea se relaciona con el estudio de las iniciativas o prácticas exitosas en materia social en los municipios que participan en el Premio Gobierno y Gestión Local, en donde es posible observar los trabajos de Arellano (2000), Cabrero (2003) y Guillén (2003). La segunda línea de estudios se enfoca en el estudio de la pobreza en el plano regional en Jalisco, concentrándose en la discusión de su medición y su identificación espacial, reconociéndose los trabajos de Velázquez *et al.* (1996), Ríos (1996) y Venegas y Castañeda (2013), que se enfocan en el estudio de la pobreza en el plano regional en ese estado. Una tercera línea de estudios se concentra en el efecto de los programas sociales de corte federal y estatal sobre la población, tal es el caso del trabajo de Barba y Pozos (2000), y sus resultados sobre las relaciones intergubernamentales, estudiadas por Arellano y Arias (2013). Por último, se reconoce una cuarta línea que pretende estudiar las posibilidades de los gobiernos municipales para poner en marcha política social y su institucionalización, en esta corriente se encuentran los trabajos de Sánchez y García (2007), Rosas (2009), Sánchez *et al.* (2011) y García y Rosas (2013).

A pesar de la diversas líneas de estudio sobre la política social, hasta el momento no se ha cuestionado su relación con la asistencia social, por lo cual se considera que la mayor aportación de este trabajo consiste en poner en tela de juicio las concepciones actuales que se mantienen sobre este tipo de políticas, ya que es posible identificar que estas acciones poseen diferentes características y pretenden beneficiar a la población de diversas maneras, lo cual justifica un análisis más profundo sobre sus principales diferencias.

Así, es común observar un gran número de acciones instrumentadas por instancias gubernamentales, particularmente los gobiernos municipales, que van desde la entrega de productos básicos como cobijas y despensas hasta la puesta en práctica de programas sociales estructurados que pretenden disminuir la pobreza y la desigualdad de la población a partir de transferencias condicionadas de efectivo; ante esta gran diversidad de acciones municipales es importante lograr identificar aquellas que pueden ser catalogadas como asistencia social y las que pertenecen a la política social.

Por lo anterior, el objetivo de este ensayo es realizar una reflexión conceptual y teórica sobre el propósito de la asistencia social y la política social en los gobiernos municipales mexicanos, así como identificar y ejemplificar los principales criterios que permiten diferenciarlas entre sí, con la intención de proporcionar elementos para su estudio y carac-

terización que se traduzcan en un mejor diseño de programas y políticas instrumentadas desde los espacios municipales.

Este ensayo se compone de cinco apartados; el primero presenta una revisión de la relación de la política social con la política económica y los modelos de desarrollo que se han instrumentado en México; la segunda parte presenta los fundamentos conceptuales de la política social y la asistencia social en aras de identificar sus diferencias, las cuales son analizadas posteriormente en el tercer apartado, donde se determina la existencia de algunos criterios básicos para diferenciar estas políticas. El cuarto apartado presenta dos casos de estudio a través de los cuales es posible ejemplificar la aplicación de los criterios de diferenciación, para concluir con una reflexión sobre la necesidad de diseñar la asistencia social con un enfoque de política pública.

Antecedentes

La evolución de la política social en México ha estado supeditada a la política económica y el modelo de desarrollo implementado en el momento. Sottoli (2002) considera que la política social en los países de América Latina, incluido México, ha transitado a través de tres paradigmas observables en su diseño: tradicional, nuevo y emergente.

La política social tradicional pretendía influir en la regulación de la sociedad a través del gasto público, por lo cual su diseño consideraba la cobertura universal que prestará atención a la clase media urbana a través de acciones protagonizadas por el Estado enfocadas en incrementar la cobertura de salud y educación bajo los ideales de justicia, igualdad y solidaridad.

Este diseño de política social se encuentra incrustado en el contexto del Estado de bienestar vivido en México entre la década de los cuarenta y comienzos de los ochenta. Durante este periodo la política social era considerada “un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente, por ello se reorientó hacia el medio urbano y hacia grupos sociales que apoyaban el proyecto económico estatal” (Barba, 2004: 28), reconocido como industrialización vía sustitución de importaciones.

Estas acciones se reflejan a través de la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), resultado de la fusión de las dependencias responsables de la salud preventiva y la Secretaría de Asistencia Social, esta última conformada en 1937. “De acuerdo con la estrategia gubernamental, estas instituciones jugarían un papel muy complementario al proveer sus servicios a dos poblaciones distintas: la SSA dedicada a atender a los indigentes y menesterosos y el IMSS obligado a proteger a las clases trabajadoras que tuvieran alguna relación formal de trabajo” (Ordóñez, 2002: 128). De esta forma se reconocen a partir de ese momento las diferencias entre lo que era considerado política social y la asistencia social, observadas a partir de la población objetivo que atendería cada una.

La prioridad durante este periodo fue la protección de la clase trabajadora formal, que soportaba el modelo económico, por lo cual la década de los setenta trajo consigo una mejora en las condiciones de vida de este grupo de población, de tal forma que “desde 1950 la concentración del ingreso era alta (el Gini era alrededor de 0.52) y la desigualdad aumentó entre 1950 y 1968. Entre 1968 y 1977 la desigualdad disminuyó: el coeficiente de Gini pasó a ser 0.49” (Lustig y Székely, 1997). Como se puede observar, la desigualdad persistía al excluir de las políticas a la población rural y a los empleados informales, lo que propició que durante este periodo se crearan los primeros programas sociales; sin embargo, el contexto económico cambió, lo que redundó en la crisis de 1982, que dio fin a este modelo de desarrollo.

Las políticas de ajuste estructural aparecieron en sustitución del modelo anterior y fueron instrumentadas como respuesta a la crisis económica y en atención a las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ante su apoyo financiero. Bajo este nuevo modelo la política social tuvo que ser momentáneamente detenida mientras se realizaban esos ajustes, lo cual tuvo importantes consideraciones pues la pobreza, la marginación y la desigualdad no detuvieron su crecimiento y continuaban afectando seriamente a la población.

De acuerdo con Lustig y Székely (1997: 10) la crisis económica significó un incremento en la desigualdad, de tal forma que el índice de Gini pasó de 0.47 en 1984 a 0.53 en 1989, manteniéndose así hasta 1992 y creciendo hasta 0.54 en 1994. Asimismo, el crecimiento de la pobreza no detuvo su camino, “la pobreza extrema y la pobreza moderada aumentaron entre 1984 y 1989 (los años de la crisis de la deuda). Durante la incipiente —y frustrada— recuperación de principios de los noventa la pobreza moderada se mantuvo prácticamente invariable”.

Ante el nuevo panorama la política social se transforma y comienzan a diseñarse programas sociales con un enfoque compensatorio, lo cual se encuentra relacionado con la transición hacia el segundo paradigma de la nueva política social de Sottoli (2002) en el cual el combate a la pobreza y la focalización de las acciones hacia la población que se encontraba en esa condición se convierten en el objetivo de la política. Adicionalmente se comienza la descentralización de la política social y el gasto social es entendido como una inversión en capital humano que permita alcanzar los ideales de libertad, responsabilidad e individualismo.

De acuerdo con Ordóñez (2012), durante el periodo de 1982 a 2000, caracterizado por la liberalización económica, se realizaron diversas reformas legislativas, así como la creación de instituciones y fondos enfocados en los temas de educación, salud, alimentación, vivienda, protección social y pobreza. Particularmente en 1983 comenzó la reforma educativa que permitió descentralizar la educación básica, en el mismo año se creó el Sistema Nacional de Salud y en 1984 la Ley General de Salud, proporcionando con ello la estructura para descentralizar ese sector.

Durante este periodo se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), caracterizado por “una mayor descentralización de los recursos y las decisiones, un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y una nueva relación entre éste y los beneficiarios de la relación de las obras de desarrollo regional” (Cordera y Lomelí, 1999); más tarde fue dividido en tres programas de apoyo social: Programa para Superar la Pobreza, Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda y Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), este último enfocado en la construcción de capital humano.

Por otra parte, los cambios en la asistencia social fueron favorables ya que implicaron la creación y expansión a partir de 1977 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), “que debía promover el bienestar social, fomentar la nutrición y prestar servicios asistenciales, atendiendo a los niños y la familia” (Huerta, 2006: 9), el cual fusionaba diversas organizaciones de asistencia social; años más tarde se replicó este modelo en los estados y municipios, reconociendo su papel protagónico dentro de la asistencia social a partir de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social creada en 1986.

Como se puede observar, durante esta etapa la política social mantiene un enfoque compensatorio hacia el combate a la pobreza, mientras que la asistencia social se concentra en la atención de los niños y las familias como población objetivo; así, las diferencias persisten al reconocer que estas políticas son instrumentadas desde distintos espacios institucionales con objetivos específicos y diferenciados.

En este periodo la pobreza comienza a ser entendida como un objeto de estudio y el diseño de la política social empieza a complejizarse en atención al conocimiento obtenido; Millán (2001) considera que la política de este periodo fue compatible con la teoría de la justicia de John Rawls, la cual se basa en dos principios:

- I. Cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos.
- II. Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:
 - a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con el principio de ahorro justo, y
 - b) unidas a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades (Rawls, 1995: 280).

Asimismo, Rawls considera que las personas poseen una dotación de bienes primarios basada en derechos y libertades, por lo cual la falta de alguno de estos bienes conduce a una situación de pobreza; por lo tanto, “en un escenario de mercado libre, una política hacia los menos aventajados consiste, esencialmente, en habilitarlos para competir. Sin una dotación adecuada de capital (físico y humano) sus posibilidades de librar con éxito las batallas cotidianas de la competencia son básicamente nulas” (Millán, 2001: 75).

En una sintonía similar, Amartya Sen responde a los efectos nocivos del modelo liberal sobre la población, dando paso al modelo de desarrollo humano, el cual con-

sidera que el desarrollo es “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos” (Sen, 2000), lo cual implica ampliar la visión limitativa de considerar el desarrollo a través de variables económicas como se venía observando en los modelos anteriores.

De acuerdo con Sen (2000: 114) existen cinco tipos de libertad: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora; así, bajo esta corriente del desarrollo la pobreza es concebida como “la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos”. Por lo cual, la anterior visión de pobreza reflejada a través del ingreso es cuestionada y se fortalece el enfoque del desarrollo humano y la creación de capital social.

El combate de la pobreza a través de la generación de capital humano y libertades basado en las ideas de Rawls y Sen repercutió en el diseño de la política social durante las décadas de los ochenta y noventa; aunque esta visión ha evolucionado, de manera que es posible identificar la transición hacia un nuevo paradigma enfocado en la garantía de los derechos humanos.

El paradigma emergente de política social se concentra en la persecución de la equidad social mediante la universalización de los servicios básicos y la focalización de la población en situación de pobreza y exclusión, por ello el fundamento básico de este paradigma se enfoca en la responsabilidad del Estado para garantizar los derechos sociales y civiles de la población, con el fin de lograr la equidad y ciudadanía.

La relación entre la política social y la ciudadanía ha sido un elemento estudiado desde hace varias décadas. Marshall (1998: 37) consideraba que “la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”, por esta razón un individuo se convierte en ciudadano en la medida que disfruta de sus derechos civiles, políticos y sociales; esta visión dio paso a los fundamentos del Estado de bienestar; sin embargo, a su vez se convierten en un tema actual al considerar la denominada ciudadanía social porque va más allá del reconocimiento de los derechos para identificar los mecanismos que permitan garantizar su cumplimiento.

Courtis (2007: 3) determina la necesidad de contar con un modelo de garantía de los derechos sociales, entendido éste como los “métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible”. Existen diversos tipos de garantías, aunque es posible concentrarlos en dos: garantías sociales y garantías institucionales; las primeras son resguardadas por los individuos mientras que las segundas son proporcionadas por una institución.

De acuerdo con Barajas (2002: 556) a partir del año 1995 la política social mantuvo las características propias del modelo neoliberal acorde “con la lógica de mercado y la exigencia de eficiencia técnica en la atención de la pobreza”; sin embargo, Cardozo (2003: 140) señala que este enfoque no mejoró la situación de pobreza y marginación existen-

te, por lo cual se pusieron en marcha “reformas de segunda generación centradas en la eficiencia de la provisión de servicios, la efectividad para mejorar la cobertura y calidad, así como el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad primaria”.

A partir de la alternancia política ocurrida en el año 2000 la política social muestra características del paradigma emergente señalado por Sottoli (2002), ya que si bien no se ha abandonado la visión del modelo neoliberal sí es posible identificar la universalización del derecho a la salud a través del programa Seguro Popular y la focalización de la atención a la pobreza a través de “la extensión de la cobertura de Progresá (ahora Oportunidades) al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas altamente focalizados incluidos en la llamada estrategia Contigo” (Ordóñez, 2012: 229).

Asimismo, es posible reconocer grandes avances en materia de institucionalización a partir del año 2004, cuando se crea la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y se deroga el marco legal previo de asistencia social a través de la nueva Ley de Asistencia Social; estas leyes dictan los lineamientos relacionados con esas políticas ante el nuevo contexto político, social y económico del país. Adicionalmente en la LGDS se considera que el objetivo de la política social es “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social” (LGDS, 2004), lo cual coincide con el paradigma emergente.

Como se puede observar, la pobreza y la marginación han persistido en nuestro país como resultado de la política económica y los modelos de desarrollo instrumentados. Ante esta situación la política social y la asistencia social pretenden resarcir los daños que las transformaciones económicas han ocasionado en la población desde sus diversos ámbitos de acción, los cuales han reconocido sus diferencias institucionales, organizacionales y de diseño, lo que implica la persecución de diversos objetivos, por esto es necesario que sean reconocidas sus particularidades, evitar que sean considerados sólo paliativos de la pobreza y se conciban como propulsores para garantizar la realización de sus derechos sociales.

Diferencias entre asistencia social y política social

El nuevo marco institucional de la política social abre la oportunidad para que los gobiernos municipales participen en el diseño de este tipo de políticas; sin embargo, al revisar los programas sociales puestos en práctica desde estos espacios se puede identificar notoriamente una gran diversidad de estrategias que van desde la entrega de despensas hasta becas estudiantiles, que son consideradas indiferenciadamente como política social; sin embargo, el argumento central de este documento exhorta a reconocer las diferencias entre la política social y la asistencia social como políticas públicas que pretenden garantizar de manera distinguible el cumplimiento de los derechos sociales de la población.

La asistencia social es definida como “un beneficio en efectivo o en especie, financiado por el Estado (nacional o local) y por lo general siempre sobre la base de un medio o prueba de ingresos” (Howell, 2001: 257). Para Eardley *et al.* (1996: 15) este término hace referencia al “rango de beneficios y servicios disponibles para garantizar un mínimo (según sea definido) nivel de subsistencia para las personas necesitadas basadas en una prueba de recursos”.

De acuerdo con el marco institucional de México, la asistencia social es “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” (Ley de Asistencia social, 2004, art. 3). Así, es posible definir a la asistencia social como un conjunto de acciones coherentes e integradas orientadas a la provisión de bienes y servicios que garanticen los requerimientos mínimos de subsistencia en la población.

Por otra parte, existe una gran diversidad de definiciones para el concepto de política social, las cuales atienden a los objetivos y enfoques teóricos deseados, de manera que es posible identificar definiciones como la expresada por Montoro (1997: 34), que define la política social como “el diseño y la ejecución no programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población”, mientras que Atria (2006: 13) considera que la política social es “un complejo de proyectos, planes y programas conducidos por agentes públicos y organizados en un marco de acción para intervenir en las distribuciones de oportunidades y activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales”.

A pesar de la existencia de diversas definiciones es posible encontrar un consenso en lo que se entiende por política social, entendiéndola como conjunto de acciones gubernamentales coherentes e integradas con el propósito de reducir las desigualdades y la pobreza a través de la redistribución del ingreso u oportunidades para mejorar el bienestar de la población.

Conceptualmente, es posible identificar una similitud al considerar que la asistencia social y la política social pueden ser definidas como acciones gubernamentales coherentes e integradas, lo que permitiría otorgarles el título de política pública y reconocer la existencia no sólo de una política social, sino de una política de asistencia social; sin embargo, las diferencias entre estas acciones radican en sus objetivos.

De acuerdo con Criel *et al.* (2008: 348) el objetivo de la asistencia social es “garantizar a cada ciudadano una vida digna”, lo cual se encuentra fuertemente relacionado con la responsabilidad de garantizar los estándares mínimos de humanidad; mientras que Coffey (2004), Hall y Midgley (2004) y Donati y Lucas (1987) señalan que el propósito de la política social es realizar un impacto en el bienestar de la población.

De esta forma se deduce que el objetivo de la asistencia social es garantizar que la población alcance los niveles mínimos de bienestar que le permitan mantener una vida

digna como ser humano; mientras que la política social va más allá de lograr este nivel al pretender alcanzar la igualdad de oportunidades y derechos entre la población con el propósito de incrementar su bienestar.

En un análisis más profundo de las diferencias entre estas políticas, Montoro (1997) y Herrera y Castón (2003) determinan que la asistencia social es el modelo de política social más básico pues se encuentra relacionado con los valores éticos de caridad o beneficencia existentes en una sociedad, sin pretender lograr un impacto o cambio en sus estructuras. La política social, en su modelo más desarrollado, se relaciona con la realización de los derechos que posee el ciudadano, de tal forma que pueda lograr una igualdad de oportunidades para incrementar su bienestar.

Estos autores establecen claramente que los modelos de asistencia social y política social no son evolutivos sino que coexisten en las sociedades actuales debido a que es posible observar en nuestro país la implementación de acciones propias de los modelos de política social como asistencia social y como realización de derechos. Estas políticas atienden a diferentes sectores de la población, por lo cual se pretende que exista un progreso en la atención proporcionada a la población objetivo. Así, la asistencia social será responsable de proveer a la población más vulnerable de la sociedad aquellos productos y servicios que le permitirán alcanzar el nivel de bienestar mínimo que la misma sociedad determine, esto en aras de garantizar los derechos básicos del ser humano; sin embargo, una vez alcanzado este estado la política social deberá proporcionar a este grupo de población el acceso a las oportunidades y los derechos que le permitan alcanzar el nivel de bienestar individual o socialmente deseado. Este enfoque permite considerar que la asistencia social y la política social son acciones complementarias que los diversos órdenes de gobierno realizan en aras de proporcionar los bienes y servicios requeridos para el deseado desarrollo social.

Por sí sola, la asistencia social beneficiaría a un grupo de población que no es capaz de satisfacer sus necesidades básicas, excluyendo a aquellas que se encuentran por encima de esta situación pero no logran acceder a los bienes y servicios necesarios para la realización de sus derechos sociales y civiles; así, la política social por sí misma se concentraría en el aseguramiento de los derechos mencionados y excluiría a la población incapaz de cubrir sus principales necesidades.

La complementariedad de la política social y la asistencia social es un elemento que propicia la confusión entre una y otra, por ello es necesario enfatizar que si bien son complementarias, son diferentes y sus objetivos son distintos. En el siguiente apartado se describen los principales elementos que permiten distinguir este tipo de acciones sociales.

Criterios de diferenciación

En la actualidad los gobiernos, particularmente los municipales, ponen en marcha acciones sociales catalogadas comúnmente como política social; esta confusión no debe existir pues es posible identificar al menos cuatro criterios que permiten diferenciar la política social y la asistencia social a través del diseño de los programas municipales.

Es importante reconocer que estos criterios no son definitivos ni pretenden determinar el impacto o evaluar el diseño del programa, ya que sólo se convierten en una primera aproximación para identificar los elementos distintivos de estas acciones sociales en los espacios municipales, considerando su futura discusión y perfeccionamiento.

Criterio de objetivo

La principal diferencia entre la política social y la asistencia social es el objetivo de las acciones instrumentadas. Como se mencionó anteriormente, las definiciones y los propósitos de estos campos de intervención son distintos y pretenden beneficiar a la población objetivo de manera diferenciada.

Si el propósito de la política o el programa es la satisfacción de una necesidad inmediata, entonces se hace referencia a la asistencia social, y si el objetivo es la realización de algún derecho social o civil, entonces las acciones se relacionan con la política social. Esta diferencia parece sencilla, pero no siempre es posible determinar si una acción es considerada parte de la política social o la asistencia social con sólo observar su objetivo. Por esta razón plantearé un ejemplo concreto: ¿cómo clasificar un programa que otorga una despena a una familia de escasos recursos? Inicialmente y por lo planteado antes, se considera que será una acción de asistencia social debido a que satisfará una necesidad inmediata; no obstante, podría considerarse su intención de garantizar el derecho a la alimentación y por ende considerarse parte de la política social; por ello es necesario recurrir a los siguientes criterios.

Criterio de efecto

El principal propósito de una política pública es resolver un problema que es considerado público, por lo cual se espera que exista un efecto sobre éste una vez realizada la intervención. La política social pretende generar una mejora en las condiciones necesarias para garantizar la realización de los derechos sociales, mientras que la asistencia social procura que sus acciones satisfagan las necesidades inmediatas de la población que le permitan acceder a un nivel de bienestar mínimo satisfactorio.

Por lo anterior se considera que existen diferencias entre la política social y la asistencia social al analizar la duración del efecto de la intervención, entendido como el resultado

de la intervención una vez consumido el apoyo otorgado por un programa. Se considera que el efecto de la asistencia social será temporal al pretender satisfacer las necesidades básicas de los individuos, las cuales tienen un carácter apremiante e inaplazable, así, una vez consumido el apoyo otorgado, la necesidad se satisface instantáneamente, mientras que el efecto de la política social será perdurable al pretender influir sobre los problemas que limitan el acceso al cumplimiento de los derechos sociales de los individuos, pretendiendo tener un efecto que se prolongue una vez consumido el beneficio otorgado por el programa. Ante estas diferencias las características del efecto de la intervención se convierten en la segunda diferencia que se puede identificar en el diseño de los programas de asistencia y política social.

Retomando el ejemplo anterior, la despensa que se entrega a la familia de escasos recursos servirá para alimentar a sus integrantes por un corto periodo, por lo cual el efecto de ese apoyo sobre el problema de acceso alimentario será temporal y finalizará cuando los productos sean consumidos, por esa razón puede ser considerada una acción de asistencia social; en cambio un programa de alfabetización permitirá que la población objetivo aprenda a leer y escribir, conocimiento que permanecerá en el individuo una vez terminado el apoyo y por ende tendrá un efecto perdurable sobre él, por lo cual puede ser considerado un programa de política social.

Por otra parte, es necesario señalar que existe una acotación importante sobre el ejemplo relacionado con la entrega de despensas, ya que si este beneficio es otorgado a los beneficiarios de manera continua puede alcanzar un efecto perdurable sobre el problema identificado y garantizar su derecho a la alimentación; sin embargo, los criterios señalados hasta el momento no son suficientes para determinar si las acciones son de política social o de asistencia, situación que justifica la determinación del siguiente criterio de diferenciación.

Criterio de continuidad

El tercer criterio que permite diferenciar a la asistencia social de la política social se relaciona con la continuidad del apoyo, entendida como el seguimiento y prolongación que se proporciona a los beneficios otorgados por el programa; de esta manera se puede apoyar a la población objetivo en una sola ocasión, en dos ocasiones o en más.

Por lo anterior es posible identificar que en las acciones relacionadas con la asistencia social los apoyos proporcionados se otorgan en una sola entrega, sin que ésta se repita en ocasiones posteriores; sin embargo, la política social, por su condición de política pública debe estar representada por acciones que se desarrollan de manera continua, así los apoyos relacionados con la política social se otorgan en más de una ocasión.

Adicionalmente es necesario realizar una acotación en este criterio, debido a que otorgar un apoyo en dos ocasiones no determina la persecución de los derechos sociales, por lo

cual en este caso se hará uso de la noción de garantía señalada por Courtis (2007) a partir de la cual se plantea la necesidad de que existan mecanismos que garanticen el cumplimiento del derecho social, por lo tanto, se considera que la política social requiere que el apoyo sea entregado de manera continua en respuesta al mecanismo de garantía creado para esa política, que en la mayoría de las ocasiones se establece de manera institucional.

Siguiendo el ejemplo descrito anteriormente, la despensa que se otorga a la familia de escasos recursos será considerada una acción de asistencia social en caso de que el apoyo sea otorgado en una sola ocasión y de manera aislada; en cambio, si la despensa se entrega de manera continua como respuesta al requerimiento de los mecanismos de garantía de los derechos, en este caso el derecho a la alimentación que podría estar especificado dentro de las reglas de operación de ese programa, entonces es posible considerar esta acción política social.

Criterio de corresponsabilidad

Por último, el principio de corresponsabilidad es un elemento característico del nuevo paradigma de la política social y “establece, en realidad, que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos” (Cohen y Franco, 2006).

De esta manera se considera que una forma de distinguir la política social y la asistencia social está relacionada con el principio de corresponsabilidad, ya que si las acciones instrumentadas requieren que los beneficiarios respondan de alguna manera al beneficio otorgado como condición de la continuidad de éste, entonces se relaciona con la política social, aunque si no existe corresponsabilidad entre el Estado y el beneficiario es posible denominar asistencia social a estas acciones.

En el ejemplo utilizado el otorgamiento de la despensa a la familia de escasos recursos sin la necesidad de una respuesta por parte de sus miembros se relaciona con la asistencia social; sin embargo, si ese apoyo se condicionará con acciones como la asistencia a los centros escolares o de salud, en ese caso se considera parte de la política social.

CUADRO 1. Criterios de diferenciación

Criterios	Asistencia social	Política social
Criterio de objetivo	Satisfacción de una necesidad inmediata	Realización de derechos
Criterio de efecto	Corto plazo	Mediano y largo plazo
Criterio de temporalidad	Apoyo en una sola entrega	Apoyo de manera continua
Criterio de corresponsabilidad	Sin corresponsabilidad	Con corresponsabilidad

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la asistencia social son aquellas acciones encaminadas a satisfacer una necesidad inmediata a través de la entrega única de un apoyo, el cual no requiere de una corresponsabilidad por parte del beneficiado y cuyo efecto, una vez consumido ese apoyo, será temporal; mientras que la política social son las acciones organizadas sistemáticamente enfocadas en la realización de los derechos sociales de la población, lo que conlleva que su efecto sea perdurable una vez consumido el beneficio otorgado por el programa; asimismo, se considera que la entrega del apoyo debe ser continua en respuesta a los mecanismos de garantía establecidos, basándose adicionalmente en el principio de corresponsabilidad.

La identificación de los criterios en las acciones sociales municipales

El diseño de la política social municipal permite identificar claramente los criterios de objetivo, efecto, continuidad y corresponsabilidad presentados anteriormente, los cuales permitirán obtener una primera aproximación a la distinción de las acciones relacionadas con la asistencia social y la política social.

Por lo anterior, y en aras de ejemplificar el uso de los criterios mencionados se hizo una revisión documental de los programas sociales instrumentados a través de las direcciones de desarrollo social de los principales municipios que conforman la zona metropolitana de Guadalajara.¹ A través de este ejercicio fue posible identificar dos programas que permiten distinguir claramente los criterios mencionados anteriormente.

Estímulos a la educación básica

En el municipio de Zapopan se pone en marcha el programa Estímulos a la Educación Básica, que tiene como objetivo “apoyar a los niños que cursan la Educación Primaria y sus familiares de recursos económicos bajos, a través de un estímulo económico y una despensa, con el fin de contribuir al mejoramiento de su rendimiento escolar” (Gobierno municipal de Zapopan, 2013). De acuerdo con el diseño del programa, se proporciona un apoyo económico cuatrimestral de 400 pesos y una despensa equivalente a 638 pesos por familia.

La Dirección General de Desarrollo Social y Humano, a través de la Dirección de Educación, es la responsable de la operación del programa, el cual tiene destinado un presupuesto de 24 millones de pesos para el año 2014, con un costo de operación de 6,800,000 pesos; así, durante la primera mitad de ese año se han realizado dos entregas de apoyos económicos y en especie, lo cual ha beneficiado a 1,900 niños inscritos en 148 escuelas del municipio.

¹ La revisión documental se realizó para los municipios de Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

Las reglas de operación del programa requieren que una vez realizada la convocatoria anual para participar en él, los planteles de educación básica sean los primeros en inscribirse. Las condiciones establecidas para la participación de las escuelas requiere que éstas sean de carácter público, se ubiquen en alguno de los polígonos de pobreza determinados por el programa Hábitat, cuenten con la totalidad de los grados de estudio (seis grados) y que los directivos del plantel tengan disponibilidad para realizar las operaciones necesarias para que el programa pueda ser operado en ese plantel.

Como parte de la operación y el control del programa existe el comité de niños becados, conformado por padres de familia cuyos hijos sean beneficiarios, quienes se encargan de apoyar a los directivos del plantel educativo y vigilar las entregas de apoyos económicos y en especie.

La selección directa de los beneficiarios se realiza considerando a los estudiantes de escasos recursos que se identifiquen en los planteles inscritos en el programa; también es necesario que el alumno cuente con un promedio de calificación mínimo de 8, así como asistir regularmente a clases. Estos criterios son importantes porque se convierten en las condicionantes para mantener la beca, de lo contrario los estudiantes corren el riesgo de perder el apoyo del programa.

Al analizar el criterio de objetivo sobre este programa es posible identificar que se encuentra relacionado con la realización del derecho a la educación, el cual es considerado un derecho social, por ello en primera instancia es considerado parte de la política social. En segundo lugar, la asistencia escolar continua y regular de los menores de edad les asegura la adquisición de conocimientos que les beneficiarán a pesar de concluir su participación en el programa, por esto se considera que tiene un criterio de efecto perdurable sobre la población objetivo.

El apoyo económico y la despensa otorgados por el programa se brinda de manera cuatrimestral, y en lo que va de este año (2014) se han realizado dos entregas; por ello en primera instancia se considera que existe continuidad, lo cual es sustentado al considerar que el mecanismo de garantía para cumplir con este derecho se encuentra establecido en las reglas de operación y el padrón de beneficios del programa, de tal forma que se asegura la permanencia de los beneficiarios en el programa y su acceso a futuros apoyos.

Por último, el programa tiene corresponsabilidad con los beneficiarios, ya que los alumnos que participan en él deben mantener un promedio mínimo de calificación y asistir regularmente a clases, de lo contrario perderían el apoyo del programa; esta situación permite determinar que existe el criterio de corresponsabilidad y que se relaciona con la política social.

Programa de apoyo a personas con capacidades diferentes

En el municipio de Tlaquepaque, Jalisco, se puso en práctica durante los años 2011 y 2012 el Programa de Apoyo a Personas con Capacidades Diferentes, que tuvo como objetivo

“apoyar a personas con capacidades diferentes mediante la entrega de insumos terapéuticos y exámenes laborales que requieren para su atención integral, y con estas acciones generar en los beneficiarios opciones necesarias para su rehabilitación mejorando a corto plazo su calidad de vida” (Gobierno municipal de Tlaquepaque, 2012).

Este programa fue instrumentado por medio de la Dirección de Desarrollo Social con un presupuesto de un millón de pesos para el año 2011, el cual se disminuyó a 300 mil pesos en 2012. Su población objetivo estaba conformada por “la población de escasos recursos del municipio con capacidades diferentes que así lo soliciten por medio de escrito de petición de cualquier prótesis requerida según el listado adjunto”² (*ibídem*). A través de este programa se otorgaron prótesis y aparatos de movilidad a la población de escasos recursos con capacidades diferentes que habitaban en el municipio. En el año 2011 se entregaron 387 aparatos auditivos, mientras que en 2012 se proporcionaron 57 sillas de ruedas, ocho bastones y tres muletas a los beneficiarios de este programa.

Como se puede observar, el criterio de objetivo de este programa es amplio y pretende la inserción laboral y la atención médica garantizando sus derechos al trabajo y la salud, por lo cual inicialmente es posible considerar que este programa tiene el objetivo de realizar un derecho social sobre la población con capacidades diferentes y por ello se considera parte de la política social.

En segundo lugar, al observar el criterio de efecto de este programa es necesario considerar los apoyos que el programa proporcionó, pues inicialmente el objetivo contemplaba un conjunto de beneficios que posteriormente fueron limitados, tal como se observa en la descripción de la población objetivo del programa, a la entrega de prótesis y corroborado a través de los instrumentos de movilidad y los aparatos de movilidad que se entregaron. De esta manera es posible considerar que el programa tuvo un efecto temporal al proporcionar de manera instantánea una solución al problema de movilidad y audición de la población objetivo. Asimismo, es importante señalar que una vez consumido el apoyo otorgado por el programa éste pierde efecto; si bien los instrumentos de movilidad entregados pueden tener una larga vida útil, puede ocurrir que requieran algún tipo de reparación o ajuste, mientras que los aparatos auditivos pueden requerir baterías para continuar siendo de beneficio para la población objetivo y los cuales quizá no puedan soportar económicamente, condiciones que no se consideraron en el programa, por lo cual se estima que este programa corresponde a la asistencia social a pesar de que fue implementado por el área responsable de la política social en el municipio.

Por otra parte, no fue posible identificar la entrega de apoyos adicionales a los señalados anteriormente, concentrándose exclusivamente en los instrumentos para facilitar la movilidad y los aparatos auditivos, dejando de lado la entrega de exámenes laborales tal como se describe en el objetivo del programa, lo que limita el efecto del programa sobre la población beneficiada.

² No fue posible identificar el listado de prótesis disponibles señalado.

La información presentada por el programa permite determinar que el apoyo se realizó en una sola entrega, por lo cual el criterio de continuidad se relaciona con la asistencia social. Tampoco fue posible identificar la existencia de reglas de operación que funcionaran como un mecanismo de garantía para dar continuidad al apoyo a la población objetivo, por lo cual, una vez consumido el apoyo, no existió ninguna garantía que permitiera reemplazarlo para continuar proporcionando este beneficio a la población objetivo.

Por último, se observa que no existía un criterio de corresponsabilidad con la población beneficiada por el apoyo, ya que en este caso se otorgaba el beneficio del programa y no existía ningún tipo de condicionante ante éste; así, al considerar el resto de los criterios es posible observar que sólo el criterio de objetivos pertenece a la política social, razón por la cual se puede concluir que este programa perteneció a la asistencia social.

Como se ha observado en los ejemplos presentados, si se siguen los criterios mencionados es posible identificar si una acción social corresponde a la asistencia social o la política social. Estos criterios son útiles cuando es posible identificarlos en el diseño del programa, aunque en muchas ocasiones estos criterios se encuentran difusos en la implementación de las acciones sociales, por ello es necesario encontrar evidencia que permita interpretar los objetivos y los principales elementos del programa para contrastarlos con los criterios planteados anteriormente.

Más allá de la diferenciación

Identificar las acciones que corresponden a la asistencia social y la política social es un elemento de gran importancia porque proporciona una primera aproximación para su estudio y caracterización, lo que permite lograr el uso adecuado de los mismos en el diseño de proyectos, programas y políticas implementadas en los gobiernos municipales; aunque es importante considerar que más allá de limitarnos a su identificación, es necesario reflexionar sobre la situación actual de estos espacios de acción.

Autores como Arteaga (2001: 113) impulsan la necesidad de modificar la forma en que actualmente se realiza la asistencia social, identificando la necesidad de resignificar este concepto a partir de su reconocimiento como un derecho social, en aras de “superar la concepción de asistencialismo, donde no hay un reconocimiento de los derechos y sí un otorgamiento precario de satisfactores, en muchos de los casos con un trasfondo político clientelar para controlar la conflictividad social producto de la pobreza”.

Así, es necesario dar un paso más allá de las acciones aisladas de asistencialismo que imperan en los gobiernos municipales para transitar hacia la percepción conceptual de la asistencia social analizada al comienzo de este trabajo y que le permita ser considerada una política pública; la cual se define como “un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos

lineamientos de acción y agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente” (Aguilar, 2010).

Con lo anterior no se pretende desestimar la asistencia social ni se propone que deba ser eliminada de las responsabilidades gubernamentales, sólo se considera la necesidad de reflexionar sobre las características actuales de estas acciones en aras de encaminarlas hacia una visión más allá de la satisfacción momentánea de una necesidad.

También se considera de suma importancia retomar la complementariedad de la asistencia social y la política social identificada en sus definiciones y propósitos, ya que permiten lograr una cobertura más amplia de la población en situación de vulnerabilidad y disminuye la exclusión y la desigualdad en la provisión de bienes y servicios por parte del Estado.

Por todo ello es necesario entender y diseñar la asistencia social como una política pública y complementaria a la política social municipal, ya que desde esta perspectiva las acciones deben ser guiadas por un diagnóstico que permita identificar las necesidades y carencias de la población con objetividad, en aras de identificar el problema y encontrar e implementar la mejor solución, para finalmente evaluar las acciones instrumentadas y que no sea vista como solo un conjunto de acciones aisladas sin un propósito específico.

La asistencia social no debe perder su objetivo al asegurar las condiciones mínimas de bienestar en la población, aunque el proceso para realizarlo debe reestructurarse para lograr orientar su propósito hacia la solución de un problema público a través de acciones continuas y sistemáticas. Este enfoque permitirá que la asistencia social se aleje de la concepción en la que sólo pretende entregar satisfactores de manera aislada con dudosas intenciones, convirtiendo a la población en objetos de la caridad y no en sujetos que buscan la realización de sus derechos.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010), *Política pública*. México: Siglo XXI.
- Arellano, A. y R. Arias (2013), La política social en Jalisco. El caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios. *Espacios Públicos*, 16, 93–116.
- Arellano, D. (2000). *El municipio y las políticas sociales*. Cuadernos de Debates. México: CIDE.
- Arteaga, C. (2001). Hacia la resignificación de la política de asistencia social. En Carlos Arteaga y Silvia Solís (coords.), *La política social en la transición*. México: UNAM/Plaza y Valdés.
- Atria, R. (2006), *Políticas sociales: concepto y diseño. Un marco de referencia*. Working paper núm. 6. Universidad de Chile.
- Barajas, G. (2002), Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970–2001: de populistas a neoliberales. *Revista Venezolana de Gerencia*, 7 (20), 553–578.
- Barba, C. (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.

- Barba, C. y F. Pozos (2000), Políticas federales y estatales y su efecto en el bienestar social en Jalisco. *Espiral*, vi, 87-118.
- Cabrero, E. (2003), Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales: ¿políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México. En Jacit Jordana y Ricard Goma (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- Cámara de Diputados (2004), Ley de Asistencia Social.
- Cámara de Diputados (2004), Ley General de Desarrollo Social.
- Cardozo, M. (2003), Evaluación de políticas de desarrollo social. *Política y Cultura*, 20 (otoño), 139-154.
- Coffey, A. (2004), *Reconceptualizing social policy. Sociological perspective on contemporary social policy*. Londres: Open University Press.
- Cohen, E. y R. Franco (2006), Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias. En E. Cohen y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. México: Flacso.
- Cordera, R. y L. Lomelí (1999), *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México*. México: Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Courtis, C. (2007), *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Proyecto de protección de programas sociales, PNUD (p. 25).
- Criel, Bart et al. (2008), A comparative analysis of public social assistance system in Belgium and Health equity funds in Cambodia: an overview of lesson learned. *Studies in Health Services Organization and Policy*, 23, 347-381.
- Donati, P. y A. Lucas (1987), La política social en el Estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Reis*, 37, 57-68.
- Eardley, T. et al. (1996), *Social assistance in OECD countries: country reports*. Research report no. 47. Londres: Department of Social Security.
- García, L y J. Rosas (2013), La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos. Ponencia presentada en el VIII congreso IGLOM, Los municipios mexicanos hoy: ¿autonomía o centralización? (25-27 septiembre), México.
- Gobierno municipal de Tlaquepaque (2012), Información fundamental del programa de apoyo a personas con capacidades diferentes 2012. Recuperado de www.tlaquepaque.gob.mx
- Gobierno municipal de Zapopan (2013), Información fundamental de programas sociales. Mayo de 2013. Recuperado de www.zapopan.gob.mx
- Guillén, T. (2003), Municipio y política social. En Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales; una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hall, A. y J. Midgley (2004), *Social policy for development*. Londres: Sage Publications.
- Herrera, M. y P. Castón (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Howell, F. (2001), Social assistance – Theoretical background. En I. Ortiz (ed.), *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.

- Huerta, M. del R. (2006), La asistencia social en México. *Letras Jurídicas*, 14, 1–14.
- Lustig, N. y M. Székely (1997), México: Evolución económica, pobreza y desigualdad. Working paper. Washington, D.C.: BID.
- Marshall, T. H. (1998), *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Millán, H. (2001), Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, III (9), 63–92.
- Montoro, R. (1997), Fundamentos teóricos de la política social. En C. Alemán y J. Garcés (eds.), *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ordóñez, G. (2002), El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano. *Región y Sociedad*, XIV (24), 99–144.
- Ordóñez, G. (2012). “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. *Polis*, 8 (1), 213–240.
- Rawls, J. (1995), *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ríos, G. (1996), La pobreza en Jalisco y sus regiones. *Carta Económica Regional*, 48, 10–12.
- Rosas, J. (2009), Capacidades de los gobiernos municipales para promover el desarrollo social. Ponencia presentada en el VI congreso IGLOM, Desarrollo sustentable, cohesión social y democracia participativa (1 a 3 de octubre), México.
- Sánchez, A. y M. García (2007), Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social. Ponencia presentada en el V congreso IGLOM, Los retos de la democracia local (5 y 6 de octubre), México.
- Sánchez, A. et al. (2001), Hacia la evaluación de impacto de la política social municipal en Jalisco. Ponencia presentada en el VII congreso IGLOM, Enfrentar la crisis y construir alternativas desde el gobierno local (14 a 16 de noviembre), México.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sottoli, S. (2002), La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8 (34), 43–63.
- Velázquez, L. A. et al. (1996). La pobreza en Jalisco: una comparación regional. *Carta Económica Regional*, 46, 26–32.
- Venegas, A. y P. Castañeda (2006), Mapa de la pobreza urbana en la zona metropolitana de Guadalajara y definición de las zonas marginadas para la aplicación de políticas públicas. *Carta Económica Regional*, 18 (96), 3–15.