

# Fallas de implementación de los programas de desarrollo social; un enfoque desde la complejidad

Implementation failures of social development programs; a complexity approach

MSc. Miguel Alejandro Flores-Espino

<https://orcid.org/0000-0001-5034-5910>

[miguel.flores.espino@uaz.edu.mx](mailto:miguel.flores.espino@uaz.edu.mx)

Universidad Autónoma de Zacatecas, México

Dr.C. Ornar Guzmán-Miranda

<https://orcid.org/0000-0001-6694-511X>

[omar@uo.edu.cu](mailto:omar@uo.edu.cu)

Universidad de Oriente, Cuba

Israel López-Medina

<https://orcid.org/0000-0001-5254-9159>

[israel.lopez.med@uaz.edu.mx](mailto:israel.lopez.med@uaz.edu.mx)

Universidad Autónoma de Zacatecas, México

MSc. Omar Eduardo González-Macías

<https://orcid.org/0000-0002-6129-989X>

[omar.gonzalez@uaz.edu.mx](mailto:omar.gonzalez@uaz.edu.mx)

Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

**Resumen.** El presente trabajo de investigación analiza las fallas de la implementación de los programas y políticas públicas de desarrollo social en el contexto actual con el enfoque positivista, para luego determinarlas con los elementos del enfoque complejo. La investigación es de carácter documental y comparativa donde se analizan diferentes definiciones y enfoques de algunos autores para compararlos mediante el enfoque de la complejidad, así mismo determinar los autores que tienen indicios de la utilización del enfoque complejo desde sus perspectivas propias de la implementación. Dichas definiciones se analizan para detectar las fallas que se tienen en los programas de desarrollo social, no solo en la implementación, sino desde el diseño y esto sirva para ir mejorando el funcionamiento y lograr con eso, los objetivos por los cuales fueron creados los programas públicos, ya que en la realidad seguimos viendo y viviendo la persistencia de dichos problemas públicos.

**Palabras clave:** Implementación, fallas, paradigma positivista, complejo, complejidad, sistema complejo, pobreza.

**Abstract.** This research work analyzes the failures of the implementation of public policies in the current context with the classic approaches,

to then determine how a non-conventional definition where elements of the complex paradigm are taken. The research is of a documentary and comparative nature where different definitions and approaches of some authors are analyzed to contrast them with the definition reached by determining the elements of complexity. Likewise, determine the authors who have indications of the use of the complex approach from their own perspectives. These definitions are analyzed in order to detect the failures in social development programs, not only in the implementation, but also in the design, and this will serve to improve their functioning and thus achieve the objectives for which they were created, since in reality we continue to see and experience the persistence of these public problems.

**Keywords:** Implementation, failures, positivist paradigm, complex, complexity, complex system, poverty.

## Introducción

La implementación de las políticas públicas en general y su realización en el ámbito del desarrollo social, en particular desde el paradigma de la complejidad, presupone su emergencia como un todo auto-organizado al que se encuentran acoplados sus diferentes partes constituyentes, dadas en forma de actores, factores, situaciones y consecuencias, en las que, al mismo tiempo, vive ese todo en profunda interacción con éstas. El estudio de ese todo, visto como un sistema complejo, busca otros caminos alternativos, en la implementación de programas y políticas públicas en el ámbito de desarrollo social en el estado de Zacatecas, México.

En la actualidad analizar los problemas públicos complejos nos exige encontrar alternativas diferentes para la búsqueda de su solución, buscar respuestas en los enfoques tradicionales incrementales, o como lo describe Lindblom(1959), en su obra la “racionalidad limitada o incrementalismo”, se desarrollan esquemas programáticos para ir solucionando las situaciones que se presenta en la implementación de los programas o políticas públicas, y lo define como “salir de paso”. Lo cual puede solucionar de manera temporal, pero no se ataca de raíz el problema y la persistencia de esos problemas públicos, los cuales continúan en nuestros días y son cada vez más las políticas públicas que incorporan mecanismos de participación

ciudadana en alguna o en todas sus fases “una doble democratización: la sociedad en su relación con el Estado y la del mismo Estado hacia su interior” (Guardamagna & Reyes, 2019).

Al analizar los procesos de participación ciudadana y las problemáticas en torno a su implementación, particularmente en el marco de las políticas orientadas a la ordenación del territorio, es importante plantear algunas cuestiones que consideramos centrales. En primer lugar, la relación entre Estado y Sociedad en la participación ciudadana, que se refleja mediante las políticas públicas. Desde esta perspectiva debemos analizar las diferentes formas en que la ciudadanía interviene en los procesos de implementación de los programas o políticas públicas y determinar su incidencia.

El Estado, en este sentido, y en tanto representante de lo público, es el garante de estos espacios de participación y depende de la voluntad política que se tenga para lograr los cambios y adecuación necesarios para que esos procesos de apoderamiento y participación ciudadana realmente funcionen, entrar a una búsqueda de innovación de las políticas públicas que impacten en el diseño, implementación y evaluación y lograr resultados diferentes, existe el riesgo latente que suceda lo que (Kliksberg, 1999 p. 6) le llama “la presencia silenciosa de bloqueos considerables al avance de la participación”, es decir, que en teoría se den esos cambios requeridos y en la práctica no se materialicen, uno de los grandes peligros de que esto suceda está en que la implementación, muchas veces termina siendo implementada por algunos burócratas, sobre todo los directivos, y se deja de lado el diseño con el que fueron concebidos los programas o políticas públicas.

En definitiva, lo que nos interesa es problematizar en torno a este concepto tan en boga que es la participación ciudadana y su relación con las políticas públicas, en la actualidad son pocas las organizaciones en las que se toman decisiones de impacto público sin que medié la realización de ejercicios analíticos de algún grado de complejidad y rigor científico. Para Montenegro Hidalgo, “la discusión sobre el análisis y diseño de políticas públicas resalta cada vez más el rol proactivo del analista, el individuo que debe acompañar, promover e ilustrar el proceso que siguen las políticas públicas desde su concepción hasta su terminación o cambio”. Para él, el analista es quien está llamado a jugar un papel crucial en la modernización del Estado y la democracia, en la medida en que de él se espera que no solo conozca y suministre

información relevante sobre el proceso que siguen las políticas públicas, sino que debe aportar conocimiento e información en cada una de las etapas del ciclo, conformándose en el que garantice que la sociedad alcance los resultados y los objetivos de la mejor manera (Montenegro Hidalgo, 2015, p. 83).

## Materiales y métodos

La metodología que se usa en esta investigación es una mezcla entre métodos cualitativos y cuantitativos, dentro de los cualitativos se aplican técnicas de observación y análisis documental en el área de implementación de programas o políticas públicas, para revisar los resultados presentados en trabajos empíricos o teóricos realizados referentes al tema, análisis cualitativos bibliográficos y hemerográficos y algunas evaluaciones hechas a programas de desarrollo social en el Estado. La metodología cuantitativa a utilizar es la información generada por diferentes organismos que recopilan información como la pobreza y las carencias sociales, para hacer el análisis de la persistencia o no de los problemas sociales que pretenden atender y resolver los programas y políticas públicas de desarrollo social en el Estado.

## Resultados y discusión

### Definiciones de Implementación

La implementación ha sido estudiada desde tres momentos o tres generaciones en la historia, para lo cual diversos autores han confluído en uno o dos de esos momentos, inclusive algunos han cambiado sus enfoques o posturas con el devenir de los años, la práctica y la experiencia que les ha dado adentrarse a estudiar de lleno la definición y todo lo que está a su alrededor.

Según Winteren (Prado, 2018), se puede hablar de tres generaciones del desarrollo de la implementación de las políticas públicas, la *primera generación* se centró en los estudios de caso, los cuales fueron la materia de estudio en esa primera etapa, *la segunda*, se centró en la propuesta de modelar los ahora clásicos supuestos de los enfoques de decisiones top-down o bottom-up y *la tercera*, proponía incorporar mayor proporción de evidencia basada tanto en estadísticas como en estudios comparados (Pardo, 2018, pp. 19-20).

Definir la palabra implementación nos lleva al término “implementar” el cual significa: llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento (Aguilar, 1993, p. 45).

Para Pressman y Waldasky (1973) la implementación “será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar y llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido”.

Para Bardach, la implementación es “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Bardach, 1977, p. 77).

Autores más recientes que estudian la implementación como Benjamín Revuelta Vaquero menciona que “es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta, 2004, p. 58).

Para Mballa las políticas públicas deben establecer “acuerdos y visiones compartidos entre los diferentes actores detoma de decisiones, según él, en el proceso de “implementación deben existir al menos tres habilidades: 1) la capacidad de balancear y potencializar diferentes recursos humanos, materiales, ideológicos, económicos, políticos, etcétera, 2) la propensión a ponderar las circunstancias de formulación y ejecución de las políticas públicas; 3) la disposición para eludir a las soluciones que son idealmente perfectas pero realmente inalcanzables” (Mballa, 2017, p. 93).

Estas definiciones nos acercan más a una definición que contemple, desde la complejidad la importancia del papel de todos los actores y factores que se encuentran alrededor de la implementación de las Políticas Públicas, muchas veces los cuales son excluidos o simplemente

no se tienen en el imaginario de los diseñadores e implementadores de dichos programas o Políticas Públicas.

Es importante también mencionar los elementos al interior de la administración pública, es decir los procesos de comunicación, disposición y capacitación de los burócratas al interior de los departamentos que se encargan de liderar la implementación de programas o políticas públicas de desarrollo social en el Estado, así como los elementos externos que convergen y son parte fundamental del funcionamiento o no en la implementación de los Programas o Políticas Públicas, es decir, los poderes económicos, políticos, financieros y sociales que persisten y son inherentes a la sociedad zacatecana, así como el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil, las formales e informales.

Para entender el contexto en el cual se desarrolla el ciclo de los programas y políticas públicas, en especial la implementación, debemos conocer la estructura programática de programas de desarrollo social en el Estado y su evolución en la atención de las problemáticas sociales en los últimos años.

## **La Implementación de Programas y Políticas Públicas en Zacatecas**

Los Programas y Políticas Públicas en México y Zacatecas están diseñados con enfoques clásicos positivistas lineales, para entender las fallas en la implementación de los Programas y Políticas Públicas de Desarrollo Social en el Estado de Zacatecas debemos conocer la conformación de esos programas o Políticas Públicas, para lo cual primero debemos hacer una breve descripción que nos permita entender cuántos, cómo y cuál es el proceso de implementación de tales Programas o Políticas Públicas.

Comencemos con la definición de política pública del (CONEVAL, 2020a), nos dice que es una intervención gubernamental que busca solucionar un problema público sobre una población objetivo determinada, las políticas públicas en materia de desarrollo social en México están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada gobierno y los Estados y Municipios hace la alineación con esas Políticas Públicas a través de sus respectivas acciones, estrategias o programas

## **El comportamiento de la pobreza en Zacatecas**

Según el CONEVAL se considera en “pobreza a la población con al menos una carencia social e ingreso inferior al valor de la línea de

pobreza por ingresos, antes línea de bienestar y que se refiere al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes” (CONEVAL, 2022c).

La pobreza extrema venía presentando una disminución hasta el 2018 que fue de 7,0%, sin embargo en el 2020 aumentó 1,5%, al llegar a 8,5%, esto se debió principalmente a los efectos económicos y de salud que trajo consigo la pandemia del COVID-19.

Para el caso de Zacatecas el comportamiento de la pobreza en 2008 al 2020 la población en situación de pobreza disminuyó de 50,1 a 45,8%, lo que significó una disminución de 4,3 por ciento, la cual fue mayor respecto al 0,5 % nacional para el mismo periodo.

**Tabla 1.** Pobreza Multidimensional en Zacatecas de 2008 a 2020

Pobreza Multidimensional	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Pobreza	50,1	60,2	54,2	52,3	49	49,2	45,8
Pobreza moderada	40,6	49,4	46,7	46,6	45,5	45,6	41,8
Pobreza extrema	9,5	10,8	7,5	5,7	3,5	3,6	3,93
Vulnerables por carencias sociales	27,8	18,4	20,4	24,4	24,4	24,0	25,5
Vulnerables por ingresos	6,1	6,9	6,4	7,3	8,9	9,4	8,52
Población no pobre y no vulnerable	16	14,5	19	16	17,7	17,4	20,2

**Fuente:** datos del CONEVAL (2022b)

En esta primera instancia detectamos la persistencia de los altos porcentajes de pobreza en el país y el Estado, lo cual nos lleva a preguntarnos ¿Cuáles son los elementos, factores y actores que pueden estar fallando en los programas de desarrollo social para impactar de manera relevante en el abatimiento de la pobreza? Esta pregunta quedara respondida en las siguientes páginas.

**Las carencias sociales**

En cuanto a la dimensión de medición de la pobreza mediante el nivel de bienestar en la población las carencias sociales para el periodo 2008

al 2020, aun se tienen muchos retos por cumplir para la política de desarrollo social, especialmente en seguridad social, como la carencia de mayor magnitud, con 72,5 millones de personas en 2008, que equivalen a 65 % de la población.

En 2018, el 83,2 % de la población en Zacatecas estaba en situación de pobreza o de vulnerabilidad por carencias o ingresos. Es decir 1 343 900 personas. Y solo el 16,8 % de la población no contaba con ninguna carencia, es decir 271,100 personas aproximadamente.

Para el periodo 2008 al 2018 al igual que la tendencia nacional, en Zacatecas, la carencia en seguridad social es la de mayor magnitud, en 2018 represento el 62,6 % de la población. En contraste la carencia que tiene el menor porcentaje en el estado es calidad y espacios en la vivienda, la cual representa el 5,4 % y ha disminuido un 4,2 % del 2008 a 2018.

**Tabla 2.** Porcentajes de Indicadores de pobreza en Zacatecas, por carencias sociales del 2008 al 2020

Carencias	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Rezago educativo	24,5	22,9	21,1	21,6	19,3	20,8	21,9
Carencia por acceso a los servicios de salud	32,1	25,6	16,7	14,9	11,5	11,7	23,8
Carencia por acceso a la seguridad social	67,8	66,6	62,9	63,4	61,5	61,6	60,0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	9,6	5,9	5,1	4,9	5,1	5,4	3,4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	14,6	17,8	10,9	13,3	10,7	10,4	7,3
Carencia por acceso a la alimentación	19,7	24,9	22,3	16,8	15,9	17,4	17,0

Fuente: datos del CONEVAL (2022b)

La pobreza es un problema complejo y persistente en los últimos años se ha logrado disminuir en su expresión más profunda, la pobreza extrema, y sólo en algunas carencias sociales. Y ante eventualidades como crisis económicas y con la actual crisis sanitaria derivada de la pandemia por el virus del COVID 19 ha generado desequilibrios en las tendencias que mencionamos anteriormente, lo cual ha generado



crisis social en su conjunto y representa un riesgo latente de perder los avances que se tenían en política social en el país completo.

Para entender el proceso mediante el cual se combate la pobreza debemos adentrarnos a ver el diseño y la implementación de los programas presupuestarios de desarrollo social aplicados en los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal.

## **Los programas sociales**

En México podemos encontrar algunas instituciones que nos brindan información de los programas presupuestarios, desde el ámbito federal hasta el municipal, y donde se presentan el número de estrategias, fondos, programas y políticas públicas, y el ámbito al que pertenecen, tal es el caso de la Cámara de diputados mediante el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) en el cual analizan, entre otras cosas, el desempeño de los programas presupuestarios. Otra dependencia que hace el análisis de la estructura programática es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que es quien recaba y ministra los recursos públicos del país. El CONEVAL mide la pobreza en México y evalúa programas y políticas sociales del Gobierno Federal. Este tiene múltiples informes, análisis y evaluaciones del comportamiento de los Programas Sociales en todo el país, el CONEVAL cuenta con el inventario nacional de programas sociales, para el 2020 informó que en el país se cuenta con 8,396 programas y acciones de desarrollo social que se detectaron a nivel nacional los cuales se desagregan de la siguiente manera; Federales (123), Estatales (1,444) y Municipales (6,829).

Para el 2022 la suma total de programas y acciones de desarrollo social corresponden a los datos del Listado de programas 2022 y los Inventarios estatal 2018 y municipal 2020 es de 11,913 en todo el país, de los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Inventario Federal 120 Programas y acciones, Inventario Estatal 1,444 Programas y acciones, Inventario Municipal 10,349 Programas y acciones (CONEVAL, 2022).

Uno de los Fondos federales que inyecta la mayor cantidad de recursos para el Desarrollo Social en el país, estado y municipios es Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se subdivide y toma nombres diferentes en los estados se recibe el nombre de Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y en los municipios el de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura So-

cial Municipal y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISM).

Si bien los programas sociales se implementan con recursos públicos, en su mayoría con recursos federales, el gobierno del estado de Zacatecas tiene su estructura programática que ejecuta mediante esos recursos, podemos analizar el histórico desde el 2019 y hasta el 2022 de cómo se distribuyeron respecto al ámbito de ejecución como se muestra a continuación:

**Tabla 3.** Inventario de Programas Estatales por Dependencia de 2019 a 2022

<b>Dependencia</b>				
Desarrollo Social	29	83	88	75
Desarrollo Económico	10	39	36	42
Administración	8	21	21	21
Política Interna y Seguridad	13	20	22	20
<b>Total Programas</b>	<b>60</b>	<b>163</b>	<b>167</b>	<b>158</b>

Fuente: datos obtenidos de (COEPLA, 2022)

Los programas de Desarrollo Social en el 2021 fueron los que más tuvieron apoyo, siguiendo por los programas de Desarrollo Económico, para ese mismo año los de administración fueron los que menos se programaron. La Secretaria de Desarrollo Social (ESTATAL) fue la que más programas implementó, con un total de 11 en el año 2021, los cuales haciendo un análisis de los programas que están enfocados en la dotación de infraestructura social, como el Programa de Infraestructura Social Básica y el Programa de Equipamiento Social, se realizó una revisión de documentos del diseño de su programa como Reglas de Operación, Evaluaciones y otros documentos empíricos relacionados con los programas se desprenden varias consideraciones respecto al Diseño e Implementación de dichas acciones sociales. (COEPLA, 2022).

Podemos destacar que los programas sociales analizados tienen una planeación e implementación piramidal, es decir la planeación es vertical, la cual se orienta al cumplimiento de sus criterios de distribución, aplicación de fórmulas, sin embargo, no se centran en la construcción adecuada de indicadores de Desempeño que ayuden a medir lo relevante que son los avances en los objetivos y metas de los programas que puedan dar cuenta del impacto real de los programas. Esa forma de asignar el recurso genera la atomización y la insignificancia de los re-

sultados del programa, para lo cual se debe buscar una forma diferente de planeación de los programas donde las metas se fijan en función del gasto disponible, no como se viene haciendo en fijar el gasto en función de las metas.

Así pues vemos que una constante en los programas de desarrollo social, y posiblemente en otros de la administración pública, se “programa”, no se “planea”, es decir, se siguen los preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal donde se fijan los montos de los programas de acuerdo a la proporción de carencias sociales y no en metas estratégicas en las cuales se atiende a los diagnósticos reales en términos de ir solucionando o contribuyendo en la disminución o abatimiento de los problemas sociales que le dan la razón de ser de los programas.

Esto tiene algunas implicaciones, una de las más notorias es la discrecionalidad que los implementadores van asumiendo como parte inherente de los programas o políticas públicas, es decir, que cuando se encuentran lagunas en el proceso de implementación, los burócratas encargados de la implementación toman decisiones según su criterio. Este modelo de implementación aplicado en su gran mayoría en los programas de desarrollo social en el Estado es el Top-Down, de arriba hacia abajo, donde los mandos jerárquicos caen en cascada en forma piramidal. (Aguilar, 2000, p. 414). Si bien es cierto que en los últimos años se ha intentado involucrar a la sociedad en la toma de decisiones, a través de consultas y levantamiento de la problemática que se vive en las colonias, barrios o comunidades, aún quedan muchos elementos sueltos, elementos que se tratarán en esta investigación.

La utilización del paradigma positivista que buscaba la simplificación tuvo resultados innegables en algunas áreas, como en las ciencias administrativas, incluidas las políticas públicas, no obstante, con el pasar del tiempo y con la integración de nuevos conocimientos se ha cambiado la forma de concebir la realidad. “En la actualidad, el paradigma clásico o lineal es el modelo de conocimiento que impera en ciencias humanas y, por ende, la manera básica de hacer ciencia” (Martínez, 2015).

Las fallas del paradigma positivista y las limitaciones para dar explicaciones a la realidad compleja, que se enfrenta cada vez más a problemas complejos donde existen grandes cantidades de información y de gran cantidad de interacciones y la participación de un número más grande de actores, ha generado que el paradigma positivista sea insuficiente para explicar la

realidad, es ahí donde han surgido paradigmas como el complejo que deviene del pensamiento complejo, el cual introduce modelos no lineales que nos proponen pensar la realidad de diferente forma.

Este paradigma complejo con los aportes de la teoría de sistemas y la teoría del caos, tienen su “enfoque integral, holístico y dinámico, que incluye el análisis para poder exponer las potencialidades, deficiencias y contradicciones de las sociedades”. Asimismo, la complejidad como teoría, busca explicar la realidad y sus fenómenos como un todo, a través de las interacciones entre sus partes (Hayles, 1998).

Las fuentes fundamentales del paradigma de la complejidad son tres; la teoría de sistemas, la teoría de la información y la cibernética, que según Edgar Morin se toma “a partir de la autoorganización de la biología y el orden a partir del ruido” (Morin, 1990).

El aporte teórico de esta investigación está dado en la argumentación de la emergencia de la implementación de las políticas públicas de desarrollo social como un sistema complejo con sus propiedades intrínsecas, elementos constituyentes y relaciones de autoorganización a partir de la detección de las fallas sistémicas y estructurales existentes en la sociedad y en los procesos de implementación de los Programas y políticas públicas de desarrollo social en Zacatecas.

De esta manera, el aporte teórico de la presente investigación radicaría en revelar las fallas estructurales y sistémicas existentes en los actuales procesos de implementación de las políticas públicas de desarrollo social, a partir de la argumentación y descripción de la complejidad de su entramado social y propiedades intrínsecas en forma de una totalidad cualitativamente nueva, a la que tributan y donde quedan integrados todos los elementos constituyentes de las mismas sin reducirse ni deducirse de ninguno de ellos. La imposibilidad de reduccionismos y disyunciones hacia el interior de la autoorganización de esta implementación de políticas públicas, garantizaría sus procesos de emergencia sin la prevalencia de determinismos o autoritarismos, y se facilitaría la creatividad y la contingencia de los procesos sociales sin que dejen de existir incertidumbres y aunque no siempre se tengan todas las certezas. Mientras más democrático sea el proceso de implementación de

las políticas en el desarrollo social, más libertad y generación de valor publicotendrán los actores y las sociedades modernas.

Así, de manera concreta se brinda al Estado un instrumento práctico de análisis de una concepción compleja sobre la implementación de las políticas públicas en Zacatecas, que se maneje desde el gobierno Estatal con un impacto directo en los indicadores e índices de abatimiento de la pobreza y rezago social.

### **Fallas de la implementación de los programas y políticas públicas de desarrollo social**

Desde esta perspectiva se analiza la implementación de políticas públicas tradicionales o clásicos que tienden a tener visiones meramente reduccionistas de esta temática, prevaleciendo estudios positivistas o parciales de la realidad a la hora de su concepción e implementación, por esta razón, no se logran identificar las fallas estructurales entre los diferentes elementos constituyentes de los programas de desarrollo social hoy existentes, que inciden negativamente en el proceso de conformación de un sistema de implementación de políticas públicas en esa dirección. Esto conlleva también a fallas sistémicas en su concepción e implementación, dadas en el bloqueo de aparición de propiedades intrínsecas de las políticas como un todo único que pertenece a todos e implica a todos, lo cual tan sólo es posible cuando se logran establecer relaciones creativas entre sus partes constituyentes y de estas con ese todo. La existencia de estos procesos negativos, disfuncionales y anómicos dificultan la creatividad, la imaginación y la solución efectiva de los problemas para los cuales estas políticas fueron diseñadas.

Las fallas estructurales y sistémicas como resultado de la falta de esta visión compleja de las políticas en el desarrollo social, trae como consecuencias que estas no logran ser asumidas o portadas como propias por cada uno de los actores comprometidos en su realización, estos no siempre la sienten como un compromiso propio con el encargo hacia el todo social para el cual fueron concebidas. Las políticas públicas se reducen hacia intereses sectoriales, parcelares y hasta individuales, generando favoritismos, desviación de los recursos, procesos de corrupción y la incentivación del delito.

Así, aparecen también otras fallas estructurales y sistemáticas que favorecen la existencia de: procesos de burocratismos que dan una visión pública del Estado como proveedor de bienes y servicios; no se integran los diferentes actores, predominando una dirección desde

arriba (top todown) o menospreciando la participación de la base social más amplia; limitando los protagonismos; llevando a una confrontación donde debe imperar el diálogo de saberes; predominan los viejos mecanismos de organización; el predominio negativo de la disyunción por separación de especializaciones, dando lugar a la insularidad; surgen “islas autónomas” en el proceso de implementación de políticas; los efectos del caos predominan sobre una orientación en la complejidad del entramado social y de la cogestión y coparticipación en el diseño e implementación de los programas y políticas públicas de desarrollo social. A continuación enumeramos otras fallas que fueron detectadas en los programas presupuestarios de desarrollo social.

Las fallas existentes en las políticas públicas parten de tres principios fundamentales asumidos por el pensamiento clásico y que suelen ser tenidos en cuenta a la hora de implementarlas. Son el determinismo, el reduccionismo y la disyunción. El determinismo conduce a un enfoque causal lineal, que deja fuera los procesos de retroalimentación en múltiples direcciones y dimensiones que no pueden ser previstos en todos sus detalles. Así, no tiene en cuenta la aparición de incertidumbres en el marco de una dialógica de orden-desorden que conduce a la organización de las políticas públicas dentro de un proceso de autonomía-dependencia de éstas con sus partes constituyentes y con otros sistemas a ella acoplados de manera imprevista. El reduccionismo impide ver que la política pública al autoorganizarse por sí misma como sistema complejo, tiene propiedades emergentes sui-generis que no pueden ser reducidas o deducidas de sus partes. Se deja, de esa manera, fuera de foco la presencia sistémica del todo con sus propiedades intrínsecas en las partes y de las partes en el todo con sus propiedades estructuradoras del sistema. La disyunción imposibilita un enfoque transdisciplinario e interdisciplinario en el que las diferentes disciplinas migren sus saberes de una a las otras, estableciendo un diálogo de saberes productivos para la implementación de las políticas públicas.

Cuando se implementan las políticas públicas bajo estas consideraciones del pensamiento clásico, se niega su complejidad y se incurre en las siguientes fallas:

**Tabla 4.** Fallas de implementación de programas sociales

Fallas Internas	Fallas Externas
Diseño de programas lineales	Apatía social por la poca apropiación de los programas sociales

Limitación capacidades relacionales (internas y externas)	Limitada comunicación entre gobierno y actores de la sociedad civil
Limitadas capacidades institucionales	Canales de comunicación obsoletos o poco efectivos
Escaza retroalimentación entre la cadena de implementadores	Poca claridad en los procesos de cogestión de la sociedad civil en los programas de desarrollo social
Limitada comunicación en la cadena de implementadores	Captación de los componentes (bienes o servicios) de los programas sociales por parte de grupos políticos o clientelares.
Conflictos entre actores	
Poca legitimidad de gobiernos y organizaciones	
Falta de consensos y ausencia de roles administrativos	
Decisiones horizontales	
Autonomía Estatal limitada (cogestión)	
Cotos de poder (Económicos, políticos, sociales)	
Sistema jurídico inadecuado o laxo	
Atomización de lores presupuestos	
Insignificancia en los resultados de algunos programas	

## Conclusiones

Analizar el enfoque de la implementación de Programas y Políticas Públicas con los elementos del paradigma complejo nos lleva a replantear la forma en que se están diseñando estos, lo cual implica la innovación de los enfoques para la búsqueda de nuevas formas complejas interdisciplinarias para la solución de los problemas actuales.

La integración de todos los elementos, factores, actores y relaciones dentro de los campos de implementación deberán ser elementos que se consideren en el diseño e implementación y la conjunción de estos, de manera no lineal, sino con enfoques circulares donde se consideren los elementos de la complejidad.

El entender el ciclo de los programas y la política pública y localizar las fallas existentes podrá brindar alternativas innovadoras y que

se tratan de dar explicaciones y soluciones a los problemas modernos, complejos, traerá consigo alternativas diferentes de solución de los problemas públicos persistentes que acompañan a la ciudadanía zacatecana, y mexicana, desde hace varias décadas.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Políticas Públicas. Antologías I*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *La Implementación de las Políticas*. Ciudad de México. Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- Carnero-Rojas, O. ., & Tejera-Escull, P. M. (2022). Limitaciones de la participación social en el municipio Santiago de Cuba. *Santiago*, (157), 5–23. Recuperado a partir de <https://santiago.uo.edu.cu/index.php/stgo/article/view/5411>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022, agosto 10). *Inventario Nacional de Programas y Acciones Sociales*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022a, agosto 10). *Sistema de monitoreo y evaluación del CONEVAL*. <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Como-nos-medimos.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022b, agosto 10). *Medición multidimensional de la pobreza*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2018\\_2020/](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/)

## Conflictos de interés

No existen

## Contribución de los autores

Miguel Alejandro Flores Espino. Exploración bibliográfica del tema. Discusión, revisión y retroalimentación del documento. Sistematización en la elaboración de ficheros del tema. Análisis histórico de la pobreza. Elaboración de tablas y gráficas y Redacción y edición del documento.

Omar Guzmán Miranda. Colaboración en la retroalimentación del enfoque de la complejidad y los elementos constituyentes análisis y contrastación del enfoque teórico.



Israel López Medina. Colaboración en la exploración bibliográfica del tema. Discusión, revisión y retroalimentación del documento. Sistematización en la elaboración de ficheros. Análisis histórico de la pobreza y elaboración de tablas y gráficas.

Omar Eduardo González Macías. Colaboración en exploración bibliográfica, colaboración en la sistematización de ficheros, colaboración en el taller de discusión, revisión y retroalimentación del documento.