



UNIVERSIDAD MICHOCACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO:
ASPECTOS FUNDAMENTALES**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO CON OPCIÓN TERMINAL EN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

**PRESENTA:
LIC. RICARDO SALGADO POSADAS**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO**

MORELIA, MICHOCÁN, FEBRERO 2013

"LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS EN MÉXICO: ASPECTOS FUNDAMENTALES"	
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	
DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	7
1.1 Definición de políticas públicas.....	12
1.2 Etapas de las políticas públicas.....	20
1.3 Diseño de las políticas.....	22
1.3.1 La agenda pública.....	25
1.3.2 Modelos teóricos de diseño y formulación.....	30
1.3.2.1. Modelo racionalista.....	30
1.3.2.2. Modelo incrementalista.....	36
Conclusión capitular.....	43
CAPÍTULO II	
IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	45
2.1 El significado de implementar.....	45
2.2 Modelos teóricos de la implantación de las políticas públicas.....	49
2.2.1 Top-down.....	50
2.2.2 Bottom-up.....	52
2.2.3 Enfoques híbridos.....	55
2.3 La evaluación y seguimiento de las políticas públicas.....	56
Conclusión capitular.....	77
CAPÍTULO III	
EL ENTORNO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.....	79
3.1 Participación ciudadana.....	79
3.2 Alternancia política.....	90
3.3 Rendición de cuentas.....	93
3.4 Transición democrática y procesos electorales.....	95
3.4.1 Transición democrática.....	95
3.4.2 Los procesos electorales.....	96
3.4.3 La democracia.....	99
3.4.4 Inseguridad.....	102
3.4.5 Desigualdad.....	104
Conclusión capitular.....	106

CAPÍTULO IV		
ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA LOGRAR POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS EN MÉXICO.....		107
4.1 Aspectos fundamentales para el diseño de políticas públicas.....		109
4.2 Aspectos fundamentales para la implementación de políticas públicas.....		110
4.3 Aspectos fundamentales para la evaluación y seguimiento de políticas públicas.....		112
FUENTES DE INFORMACIÓN.....		115

INTRODUCCIÓN

Dada la complejidad del Estado moderno, éste no debe conformarse sólo con gobernar, sino que debe hacerlo con racionalidad y elaborar políticas públicas eficaces, que tengan como meta la construcción de un estado legal, fiscal y administrativamente eficiente.

Muchos son los problemas que enfrenta cualquier administración pública y pocas las soluciones que se perciben de primera impresión. Diversidad de factores influyen en ello: la falta de recursos, de capacidad en el personal que los opera, de apoyo político con el que cuenta el aparato administrativo, la poca o nula participación ciudadana, etc., y esto origina que muchas de las ocasiones las gestiones que realizan no tengan los resultados deseados.

En un escenario, no sólo de escasez de recursos y exceso de demandas sociales, sino de competencia democrática y alternancia en el gobierno, resulta fundamental para las administraciones públicas procurar políticas públicas exitosas.

Ante la alternancia política y ambiente de pluralidad electoral que se vive en nuestro País, las administraciones públicas, tienen la necesidad de emprender acciones que no sólo solucionen las crecientes demandas sociales, sino que también dejen satisfechos a los ciudadanos, con el afán de obtener una calificación positiva de ellos.

Es por ello que deben buscarse políticas públicas eficaces, eficientes, incluyentes, plurales, racionales, inteligentes, responsables, consensuadas e integrales. Sin embargo, esto no resulta sencillo, dado que no se tiene un

conocimiento suficiente de las políticas ni de los factores que en ellas intervienen, los resultados no siempre son los esperados.

En la dinámica de su construcción debe buscarse integrar a todos los actores políticos, con prioridad de la ciudadanía, pues el hecho de que lo público sea diverso a los intereses particulares, no significa que sea adverso a ellos. Además, las decisiones no se toman de manera aislada, requieren información confiable, conocimiento especializado, así como cálculos precisos de costos y consecuencias, ajustadas a las circunstancias específicas de cada sociedad.

Se cree que un fallo en las políticas públicas es consecuencia únicamente de un mal diseño. Sin embargo, el problema es mucho más complejo y cae en el campo de la implementación. Ahí, el asunto se torna denso, toda vez que son tantas las variables que existen en torno a ella, que sería muy aventurado querer comparar y basarse en unos casos en particular para tratar de aplicarlos a todos los demás por analogía.

Por ello, consideré necesario un estudio de las políticas públicas, los referentes teóricos para su construcción, los actores que intervienen en su implementación, así como los factores que influyen para que éstas resulten exitosas o sean un fracaso. Todo ello acorde al contexto actual de nuestro País, identificando los aspectos fundamentales que resulten indispensables en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en México, para que éstas alcancen resultados óptimos. Es decir, que las consecuencias finales se asemejen en la mayor parte posible a los objetivos que originalmente se plantearon.

Si bien es cierto que cada política pública parece una artesanía y cuenta con detalles que las hace diferentes de otras, -lo cual implica que las recetas no puedan ser trasladadas de un lugar a otro-, lo que sí es posible es identificar dichos aspectos fundamentales que puedan servir de referente para incrementar las posibilidades de éxito de las políticas. Es decir, el proceso de políticas públicas

en México, no obstante su complejidad, puede estar guiado por una serie de principios y pasos ineludibles con objeto de maximizar la posibilidad de su éxito.

Para ello, resultó imprescindible analizar los marcos teóricos del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, teniendo como marco contextual el entorno político que vive nuestro País en la actualidad, como la democracia, alternancia política, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana, los procesos electorales y la inseguridad. Dado que se estudiaron las generalidades, los resultados del estudio puedan ser aplicados a las tres instancias de gobierno del País.

CAPÍTULO PRIMERO

DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“Cuando se pregunta uno: ¿Por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.”¹

El gobierno de cualquier país que se desarrolle en un estado de derecho, tiene la obligación de actuar para solucionar los problemas fundamentales de sus gobernados. Es más, no sólo se trata de satisfacer sus necesidades básicas, como alimentación, vivienda, educación, salud, seguridad, empleo, etc., también debe proporcionar los elementos necesarios para que los ciudadanos se realicen de manera integral y plena.

Para ello, debe ejercer acciones que eliminen las situaciones perniciosas, en estas áreas, además de prevenir las que pudieran presentarse, tomando en consideración un sinnúmero de elementos que pueden facilitar o dificultar su actuación, las cuales van desde las condiciones previsibles como las climatológicas, sociales, económicas, culturales, etc., hasta las imprevistas, como los fenómenos políticos que surgen y que van cambiando.

A virtud de lo cual, es importante elegir las herramientas ideales para la solución o prevención de los problemas sociales y el mejoramiento del nivel de vida. Estos instrumentos, así como todo el aparato administrativo que los utilizará,

¹ OLSON, Mancur, citado por Carpio, Juan Fernando, “Abandonando 7000 años de pobreza”, en *Revista Perspectiva* [en línea], Bogotá, Colombia, edición 15, 2007, {13 de enero de 2012}, p.6, disponible en: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2015/carpio.pdf>.

son las políticas públicas. Es decir, son las decisiones que el gobierno tomará y las acciones que emprenderá, en vinculación con la ciudadanía, para dar cumplimiento a las demandas y satisfacción a las necesidades sociales.

Por su propia naturaleza, las políticas públicas están conformadas por dos aspectos: lo político y lo público, y aunque ambos conceptos estén ligados y uno se desenvuelva dentro del otro, tienen significados distintos.

Etimológicamente, la palabra política proviene del griego *polis*, que significa ciudad.² Así pues, la política abarca todas las actividades relacionadas al manejo de aquélla y al ejercicio del poder para poder gobernarla, buscando siempre el bien común, es decir, el bien mayor, el bien de todos.

Como ciencia, la política trata de organizar y administrar el Estado, en todos los asuntos e intereses que le competan. Es un comportamiento intencional y planeado, enfocado a alcanzar ciertos objetivos con determinados medios. Por lo mismo, los que se utilizarán en la política son fundamentales, ya que no pueden estar viciados. En la política no aplica la frase, falsamente, atribuida a Maquiavelo: *el fin justifica los medios*, pues los valores son intrínsecos, es decir, si los medios son malos, los fines que se obtuvieron también lo son.

Luis F. Aguilar Villanueva, señala que la política puede denotar varias cosas, un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, la norma o las normas que existen para una determinada problemática, el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones³ y refiere que debe ser:

² Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 2007, tomo P-T, p. 325.

³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 23.

- “a) Institucional, porque es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante.
- b) Decisoria, al ser un conjunto –secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) Conductual, pues implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular”⁴

El hombre se diferencia de los animales por la capacidad que tiene para hacer las cosas a voluntad y planear su trabajo, anticipar sus acciones y razonarlas. La conciencia que le da el conocimiento, lo vuelve libre para modificar las cosas, no únicamente para aceptarlas, para crear cultura e historia, pero siempre en conjunto con sus semejantes.

Es un ente con disposición a vivir en una comunidad organizada bajo la obediencia a una autoridad y para lograr su autorrealización, tiene apertura a lo común e intención de realizar las cosas, en relación siempre con las demás personas.⁵

En primer lugar por la falta de autosuficiencia, esto es, el hombre aislado no podría sobrevivir ni satisfacer sus necesidades primordiales, y en el supuesto de que lo lograra, no se desarrollaría plenamente, de manera integral y tendría un espíritu y un pensamiento sumamente pobres, únicamente impregnados de su individualidad.

⁴*Idem.*

⁵GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*, Porrúa, 8ª edición, México, 1992, p. 259.

Por lo que, conservando su individualidad, el ser humano siempre ha tenido la necesidad de actuar por y para otros. Esta convivencia social, obliga al hombre a inmiscuirse en lo político, lo cual no se es referente a la intensidad de sus acciones, sino a la cualidad de las mismas, a las características que éstas deben presentar: lo político supone una superación y un perfeccionamiento de lo social, a través de acciones que tienen como fin el bien mayor para todos.

Ello, mediante una organización determinada con planes ordenados y técnicas definidas y limitadas, usando un poder que es pleno, porque abarca a todos los hombres que viven dentro del Estado e inexorable, es decir, que se obedece sin cuestionarse, dado que es éste quien tiene el monopolio de emitir normas y obligar, por medios de coacción que también le son exclusivos, que aquéllas se cumplan.⁶

Una vez abordado el tema de lo político, se debe contemplar también el tema de lo público. Se considera como tal, todo lo que tiene que ver con lo común y lo accesible, cuyo interés debe ser privilegiado, prioritario, primordial y compartido por la sociedad, que por su índole requiere mayor intervención del Estado, sin que éste se constituya en el protagonista excluyente. Las características de lo público es que no debe haber exclusión ni rivalidad, es de todos y para todos. Lo público se refiere a la esfera de la vida que no es privada ni individual, sino común.⁷

Ahora bien, no debe considerarse lo público como un sinónimo de lo estatal o gubernamental, pues es un error pensar que el gobierno tiene el monopolio de lo

⁶ *Ibidem*, p. 265.

⁷ DELGADO GODOY, Leticia, "El Enfoque de las Políticas Públicas", en *Documentación sobre Gerencia Pública*. [en línea], Castilla, tema 2, 2009, {2 de agosto de 2011}, p. 3, disponible en: http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=b53ad8d3-4f3b-46ea-a0b0-c37741bbacdf&groupId=10129.

público. Atendiendo al significado etimológico, *polis*, del griego, significa ciudad y las actividades referentes a ella no podían ejercerse sino en público, la política era pública y lo público era político. Aunque más tarde, los asuntos sobre cómo gobernar quedaron en manos de unos cuantos, en nuestra época, se ha rescatado lo público de lo político, al tratar de tener mayor participación de los ciudadanos en todos o casi todos los hechos políticos.

En la cultura política occidental, a la cual pertenecemos, lo público está ligado necesariamente al pueblo y al bien común, como el inicio y fin de todo Estado. Fernando Bazúa y GiovanaValenti⁸ señalan que lo público se refiere básicamente a:

- a) Los miembros de la polis, en su totalidad.
- b) Al bienestar público, en dos sentidos: en tanto agregación al beneficio de los miembros de la polis y en tanto razón de ser del Estado y de la razón gubernamental.
- c) Los derechos individuales públicos, de todos los individuos, que deben garantizarse constitucionalmente como base misma del Estado.
- d) Al Estado, pero únicamente si se basa en los derechos individuales públicos y su estructura está en función de garantizar la constitucionalidad y legalidad de sus acciones, si su objetivo primero y último es el bienestar público, y si su sistema político funciona en base a los derechos públicos de los individuos.
- e) Las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, sólo si los recursos con los que se implementaron provienen de las contribuciones de los ciudadanos y tienen como fin el bienestar social, y no la satisfacción de los intereses privados del gobierno en turno, y que se discutan y justifiquen ante el público.

⁸BAZÚA, Fernando y Valenti, Giovana, "Hacia un Enfoque amplio de Política Pública", en: *Políticas Públicas. Revista de administración Pública* [en línea], México, núm. 84, enero-junio de 1993, {9 de julio de 2011}, pp.258-30, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr2.pdf.

- f) La acción pública de los ciudadanos, en cuanto a colectividad, no a individualidades.

1.1. Definición de políticas públicas

En la organización social del Estado, todo gobierno tiene la obligación de solucionar las demandas de los gobernados y satisfacer sus necesidades, para lo cual, diseñan e implementan mecanismos de ayuda, los cuales se llaman Políticas Públicas.

Las políticas públicas son el conjunto de actividades que emanan de cualquier actor que esté investido de autoridad pública, actuando directamente o a través de agentes, que buscan dar respuesta a las diversas demandas y necesidades sociales, utilizando, estratégicamente, los recursos con los que cuenta. “Es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”⁹.

Estas decisiones, acciones u omisiones que el gobierno opta por tomar o no aplicar, van encaminadas a influir directa o indirectamente sobre la vida de los ciudadanos, tratando, primordialmente, de resolver sus problemas o mejorar su estilo de vida. Amén de los órganos gubernamentales, otros actores pueden intervenir en su desarrollo.

Sin embargo, es menester que la población participe, preferentemente, en las tres fases de su elaboración, que se señalarán más adelante, a fin de que manifiesten su postura, porque al final de cuentas, al implementarse una política pública, todos se verán directa o indirectamente afectados o beneficiados.

⁹ KAUFFER MICHEL, Edith F., “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, en: *Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación* [en línea], Guadalajara, 2010, {5 de julio de 2011}, pp. 2-5, disponible en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>.

La participación ciudadana, es una de las maneras con las que se puede asegurar que las políticas públicas tendrán resultados socialmente aceptados. Sin ella, no se puede hablar de políticas públicas, en todo caso se estaría haciendo referencia a actos gubernamentales.

“Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales... lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas... o... la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida...”¹⁰

Otras definiciones que los estudiosos de las políticas públicas nos entregan son:

“Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil”¹¹

“Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera

¹⁰AGUILAR, Astorga y Lima Facio, “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales* [en línea], Málaga, España, septiembre 2009, {5 de julio de 2011}, pp. 20, disponible en: <http://eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.

¹¹Ídem.

más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad”¹²

“...concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”¹³

“...tipo de actividad del gobierno... que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto...”¹⁴

Marcelo González Tachiquín cita a Jean Claude Thoening en una definición muy completa de las políticas públicas, al señalar que son el trabajo de autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.¹⁵

Existen muchas otras definiciones de políticas públicas que nos obsequian los estudiosos del tema y la mayoría de ellas coinciden en sus elementos medulares: que son decisiones y procesos que llevan a cabo instancias gubernamentales, con recursos públicos y participación ciudadana, a efecto de solucionar o prevenir un problema social específico.

¹² *Ídem.*

¹³ KAUFFER MICHEL, Edith F., “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, en: *Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación* [en línea], Guadalajara, 2010, {5 de julio de 2011}, pp. 2-5, disponible en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>.

¹⁴ GUERRERO OROZCO, Omar, “Políticas Públicas: Interrogantes”, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, núm. 84, 1993, {1 de julio de 2011}, p. 85, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr0.pdf.

¹⁵ GONZÁLEZ TACHIQUEÍN, Marcelo, “El Estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”, en: *Quid iuris* [en línea], México, año 1, volumen 2, 2005, {3 de agosto de 2011}, p. 108, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>.

Las políticas públicas son instrumentos, socialmente aceptados, para atender las necesidades de la población, sin embargo, el gobierno es un propio instrumento para la implementación de aquéllas. Es decir, una empresa de iniciativa privada busca en todo momento obtener utilidades, sin importar el organigrama, así pues, en el gobierno, lo que importan son los resultados no la estructura.

En otras palabras, las políticas pública son los trabajos de las autoridades investidas de legitimidad pública, que abarcan varios aspectos, desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación, a fin de conseguir mejoras sociales o eliminaciones de males públicos.¹⁶

Los mecanismos más comunes que las políticas públicas usan son: desregulación, legalización, privatización, creación y simulación de mercados, incentivación con subsidios, bonos, deducciones y eliminación de impuestos a ciertas actividades, contratación de personal externo para la realización de ciertos servicios y producción de otros, regulación de un comportamiento a través de creación de normas y otorgamiento de ayudas frente a adversidades.

Toda intervención pública pretende engendrar una alteración en el estado natural de las cosas en la sociedad y generar determinados impactos o efectos en aquélla, así como marcar su rumbo. Estas modificaciones son los objetivos de las políticas públicas y en sí son su esencia, si se logran, podemos hablar de una política eficaz, y con ese resultado benéfico los gobiernos se legitiman.

Las políticas públicas constituyen una respuesta gubernamental relacionada con las formas de vida, una forma de solución a condiciones indeseables que

¹⁶ *Idem.*

afectan la calidad de vida, como el alcoholismo, desempleo, inseguridad, desnutrición, adicciones. Tienen un contenido democrático desde el momento en que reconocen la pluralidad de la vida ciudadana.

Las políticas tienen el carácter de públicas en el momento en que relacionan a las autoridades con los ciudadanos para darle solución a los problemas que les aquejan, y esta relación indudablemente da desde el momento en que se los intentos de solución deben aplicarse dentro de los parámetros que los ciudadanos han escogido como válidos. Las políticas públicas no son más públicas (ejecutadas por el gobierno) ni más privadas (decididas por los ciudadanos), deben ser una mezcla de ambos ámbitos.¹⁷

Esta condición necesaria de participación ciudadana para la existencia de las políticas públicas solo puede darse en un sistema democrático abierto, en donde la suma de todas las actividades individuales constituyen el esfuerzo colectivo. En este tipo de sociedades, los ciudadanos tienen libertad para pensar libremente y expresarse de igual manera, obviamente dentro de un marco establecido, que permita su sana interacción, pero donde no haya lugar a privilegios ni ventajas negativas de unos cuantos en detrimento de otros. Lo único que se busca es que todas las personas tengan el mismo nivel de oportunidades para desarrollarse plenamente.

En las sociedades democráticas abiertas, uno de los objetivos primordiales es la consecución de los valores necesarios para que los problemas comunes puedan solucionarse de manera pacífica y eficaz, reconociendo la pluralidad social y la intervención de diversos grupos sociales y el poder que éstos tienen para castigar o recompensar, a través del voto, el desempeño de las autoridades.

¹⁷ UVALLE BERRONES, Ricardo, "Las Políticas Públicas en el Gobierno de la Democracia", (en) OLIVOS CAMPOS, José René, (coordinador), *La Administración del Estado Contemporáneo*, México, Porrúa, 2009, p. 169.

La sociedad abierta da paso a lo público y a la multiplicación de los lugares públicos, no en el sentido estricto, sino en referencia a todos aquellos lugares que permiten la reunión de personas con formas de pensamiento afines, con intereses en común y que reflejen claramente y sin ningún miedo sus preferencias. La construcción de estos lugares es predominante para la construcción de una sociedad democrática y abierta, pues permiten debatir, deliberar y argumentar, en un ambiente de civilidad, tolerancia y respeto, los tópicos que les sean de interés.

De esta manera, el conflicto y la cooperación son apoyos fundamentales para la solución de las problemáticas sociales, pues las inquietudes que surgen como discusiones en lugares públicos se registran e inscriben en la agenda y entonces se busca la manera en que se pueda encontrar una salida con las mejores opciones posibles para todos los actores que intervienen.

Esta intervención en la forma de actuación de su gobierno, de todos los ciudadanos interesados, es uno de los valores más importantes de la democracia porque permite el consenso, es decir, la actuación de todos los actores, sin que uno de ellos deba imponer su ideología a los demás, aunque cuente con mayores recursos, de cualquier tipo. Las decisiones deben ser tomadas por común acuerdo, no por imposición.

En este tenor, las negociaciones de los actores políticos son determinantes para partir hacia la solución de los problemas, pues los resultados del consenso se integrarán en la agenda pública, y servirán de base para el diseño de las políticas públicas. Y esto es de suma importancia porque ningún gobierno, incluidos los de las naciones más poderosas tienen recursos ilimitados, entonces sus acciones deben ser racionales y medidas e incluyentes de las necesidades que externa la sociedad.

Efectivamente, corresponde a los gobiernos la toma de decisiones y la ejecución de éstas, para atender las demandas sociales, pero deben basarse y

tomar en cuenta la opinión de los directamente afectados o de los actores que van a intervenir en la acción que va a solucionar la problemática, en primer lugar porque ellos son los que saben mejor que nadie en qué consiste el mal a atacar y en segundo lugar porque de esa manera darán legitimidad a las acciones gubernamentales.

En una sociedad determinada, existen varios actores que ayudan a la construcción del Estado: el propio gobierno, los empresarios, los sindicatos, partidos políticos, los ciudadanos divididos a su vez en grupos sociales, etc., los cuales, siempre tendrán, en lo grupal o en su conjunto, demandas y necesidades para poder desarrollarse, expandirse o simplemente coexistir.

Las políticas públicas pueden clasificarse atendiendo a diversos criterios, entre ellos:

- a) Sustantivas y Procedimentales: las primeras se refieren a las acciones concretas que el gobierno hará y que tienen un impacto directo, benéfico o perjudicial para cierto grupo o la totalidad de la sociedad, como las construcciones de obras públicas, el establecimiento de alcoholímetros en ciertos puntos de la ciudad, etc., las procedimentales se refieren a la manera en que se van a efectuar las sustantivas o quien las va a implementar.
- b) Distributivas, regulatorias, autoregulatorias y redistributivas: esta clasificación atiende a sus efectos en la sociedad y a las relaciones existentes entre los actores. Las distributivas son diseñadas para beneficiar a cierto grupo social, las regulatorias imponen limitaciones o restricciones a cierto segmento de la sociedad, las autoregulatorias se parecen a las anteriores, con la diferencia que el grupo de individuos a los que va dirigida la apoyan para obtener mayores beneficios y finalmente la redistributivas, son las que se implementan para hacer un reajuste en la riqueza y tratar de eliminar la pobreza, porque otorga

beneficios a todos por igual, sin importar qué segmento de la población haya aportado mayores recursos, los recaba y reparte por igual.

- c) Materiales y simbólicas: esta clasificación se da atendiendo a los tipos de beneficios que otorga a los gobernados, las primeras son las que suponen ventajas o desventajas objetivas y tangibles, como una carretera, una beca o una despensa. Las simbólicas, por el contrario, asignan ventajas o desventajas no tangibles, que no se pueden observar a simple vista, como medidas para evitar la discriminación sexual o para promover la equidad de género, las campañas para erradicar el analfabetismo, etc.

Lowi utiliza el criterio de la coerción para clasificarlas, en cuatro tipos¹⁸:

- a) Políticas reglamentarias: son aquellas donde la coerción es directa, e inmediata y se ejercen sobre el comportamiento de aquellos a quienes van dirigidas. Son estatutos o normas en donde el Estado prohíbe u obliga, sin tener más opciones, ni libertades de elección, por ejemplo el reglamento de tránsito.
- b) Políticas distributivas: en éstas, la coerción es indirecta y lejana, se ejerce sobre los afectados, pero de una manera facultativa. El estado faculta a los ciudadanos a realizar una conducta deseada, pero de manera regulada, ya que sin esta autorización no podrían hacerla, por ejemplo un permiso de construcción.
- c) Políticas distributivas: la coerción es directa e inmediata, pero afecta el entorno de los ciudadanos, porque el poder público dicta criterios que otorgan beneficios o ventajas a determinados sectores de la población, por ejemplo la seguridad social.
- d) Políticas constitutivas: aquí la coerción es indirecta y lejana y se ejerce sobre el comportamiento de los afectados, ya que el Estado define las normas acerca de su poder, por ejemplo la reforma energética.¹⁹

¹⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., op. cit., p. 105-114.

Un país va a desarrollarse en medida de la adopción de políticas públicas eficaces y eficientes que busquen la convivencia armónica de todos los actores sociales, porque políticas públicas incorrectas, ineficaces o ineficientes pueden frenar y limitar el desarrollo social y económico de una nación.

En resumen, las políticas públicas son cursos de acciones que toma el gobierno, basados en decisiones encaminadas a solventar o evitar una determinada problemática social, satisfaciendo así, las necesidades y demandas de la sociedad, con la participación ciudadana, preferentemente en sus tres fases: formulación, implementación y evaluación.

1.2. Etapas de las políticas públicas

Ha quedado claro que las políticas públicas son decisiones y acciones que el gobierno emprende para solucionar problemáticas sociales, las cuales, para su elaboración, tienen un procedimiento establecido, el cual, si bien es distinto en cada caso, atendiendo a sus particularidades, en cuanto a lo general, se divide esencialmente en tres fases:

a) **Formulación.**

Es el inicio de cualquier política pública, pues es el momento en el que ésta se va a diseñar. A partir de la detección de un problema y la determinación de combatirlo, se analizará cuál es la mejor opción para ello y los mecanismos adecuados a utilizar.

b) **Implementación.**

Una vez que se han hecho todos los estudios a efecto de determinar cuál política pública es la mejor opción, inicia la etapa de la implementación de la misma, la cual es también de suma importancia,

¹⁹ DELGADO GODOY, Leticia, op. cit., p. 7.

porque es “...la brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales...” y la “...interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas...”²⁰

Es decir, se traduce la teoría a la práctica, en la espera de resultados. La implementación incluye todas las acciones que preceden a las decisiones. Es la segunda etapa, aunque tampoco quiere decir que exista una línea exacta donde se pueda asegurar que termina una y empieza la otra.²¹

La participación ciudadana tiene vital importancia en la etapa de la formulación, sin embargo, esta segunda fase, es llevada a cabo, únicamente por el aparato estatal, a través de sus funcionarios y burocracia, pues es cuando los recursos destinados, de todos tipos, se ejercen para llevar a cabo la idea.

c) Evaluación.

Es la revisión, basada en juicios de valor, de la intervención del estado a través de una política pública, analizando sus costos y beneficios, efectividad y eficacia, para conocer en qué grado se lograron los objetivos estipulados. Su objetivo principal es el perfeccionamiento de las propias políticas públicas.

²⁰GUERRERO Orozco, Omar, “Políticas Públicas: Interrogantes”, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, núm. 84, 1993, {1 de julio de 2011}, pp. 85, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr0.pdf.

²¹REVUELTA VAQUERO, Benjamín, *Implementación de Políticas Públicas en México. El Caso del Sector Rural en los 1980's*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004, p. 45.

1.3. Diseño de las políticas

Podía considerarse como la etapa más importante en la hechura de las políticas públicas, por ser el momento en el que se detecta la existencia de un problema y se comienza a desarrollar una idea para abatirlo. Sin embargo, al ser un proceso integral, es sólo la primer parte y tan importante como las otras dos.

Como se señaló, comienza con la detección y definición de los problemas: que deben ser públicos y específicos, ya que si no los delimitamos bien, se podría originar que se intentara solucionar un problema distinto, incluso inexistente.

Ahora bien, puede ser que el problema no sea detectado por el gobierno, sino que sea la sociedad quien lo haga, y entonces ésta exigirá a la autoridad que le dé una solución efectiva.²² Pero también existe la posibilidad de que el gobierno una vez que ha tomado cuenta de la existencia del problema lo ignore y no pase a formar parte de su agenda.²³

Una vez detectado y definido el problema y con la determinación del gobierno de actuar sobre él, surge la discusión sobre el curso a seguir. Si ya se conoce el problema, entonces surgen otras interrogantes: ¿Se cuenta con los elementos necesarios para resolverlo?, ¿Quién está involucrado en él?, ¿Qué alternativas pueden existir para su solución?, ¿Se tienen los recursos humanos, tecnológicos, financieros, políticos, para solucionarlo?, etc.

Se debe reunir toda la información necesaria para poder atacarlo y definir el curso a seguir. Esta recolección de datos sirve, en primer lugar, para evaluar la magnitud del problema, en segundo, sus características y por último, las políticas

²² AGUILAR VILLANUEVA, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 9.

²³ El tema de la agenda pública se abordará más adelante.

que se han implementado en situaciones semejantes, en otros tiempos y en otros lugares, en condiciones similares.

Asimismo, es imprescindible hacer una previsión de las políticas, es decir, hacer un cálculo del probable impacto positivo o negativo al momento de su implementación. Ya que se ha analizado toda la información con la que se cuenta acerca del tema, se establecen los objetivos, es decir lo que se pretende lograr con la implementación de las políticas públicas que se están diseñando. En otras palabras, se debe determinar las características del futuro deseado.

Posterior a ello, viene la valoración de las alternativas y la selección de una de ellas. Este es el paso más importante en la fase de la formulación de las políticas, porque se va a determinar cuál curso de acción es el que se seguirá a fin de solucionar el problema específico que dio origen a esto, seleccionando la opción concreta, de entre todo el abanico de posibilidades.

Se debe tomar en cuenta el análisis costo–beneficio, es decir, cuál de todas las opciones puede tener mejores resultados utilizando menos recursos, los beneficios marginales, esto es, de varias opciones similares, cuál es la que tiene un beneficio extra o simplemente cuál beneficio extra de los que ofrecen todas las políticas es el que se preferirá.

La importancia radica en que, la elección de una alternativa necesariamente implica descartar otra, por lo que se debe seleccionar la adecuada, tomando en consideración todas las ventajas y desventajas y convenientes e inconvenientes las diferentes políticas tienen.

Independientemente del método que se utilice, una política pública debe ser buena, diseñarse correctamente, o al menos eso se pretende, una política pública de calidad se debe formular de manera democrática, con la participación tanto del

sector público como del sector privado, deberá incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones y previsión de resultados. Y algo sumamente importante, la aprobación de la sociedad, porque lo que a unas personas puede parecerle maravilloso a otros puede ser lo más perjudicial

Se deben considerar los escenarios políticos, porque es ahí donde se van a desenvolver, una política pública puede ser la mejor, pero si no está orientada hacia la política no se va a poder implementar o va a fracasar inmediatamente. Ningún tomador de decisiones va a implementar una política pública, por muy buena que sea, si le va a acarrear una batalla política. Deben tener una justificación plena, porque una política pública ajena a la discusión y a la participación social puede hacerla fracasar.

Eugenio Lahera²⁴ enuncia las características de una política pública de excelencia:

- a) Explicación lo más amplia posible.
- b) Estimación de costos y de alternativas de funcionamiento.
- c) Factores determinantes para evaluar el costo – beneficio que originarán.
- d) Beneficios marginales (de los beneficios extras de cada una de las políticas qué es prioritario).
- e) Ganancia agregada.
- f) Previsión de críticas probables.
- g) Oportunidad política.
- h) Una secuencia lógica.
- i) Claridad en los objetivos.
- j) Instrumentos eficaces y eficientes.
- k) Indicadores efectivos.

²⁴LAHERA P., Eugenio, "Política y Políticas Públicas", en: *Políticas Sociales* [en línea], Santiago de Chile, 2004, {10 de julio de 2011}, pp. 3-5, disponible en:<http://tramites.jalisco.gob.mx/images/politicaspUBLICAS.pdf>.

Estas características hacen que una política sea la mejor opción, sin embargo, si no se reúnen las condiciones necesarias para tener una política de calidad, y el gobierno quiere solucionar un problema o satisfacer demandas, va a implementar la que menos perjuicios traiga.

1.3.1. La agenda pública

Los problemas sociales a solucionar son muchos, pero no todos adquieren la relevancia necesaria para destinar recursos públicos a su solución, pues cada sector priorizará sus necesidades. Los problemas públicos no son realidades objetivas y tangibles, por el contrario, son construcciones sociales y políticas de la realidad. La gravedad del problema dependerá de los valores y necesidades, temporales, de una comunidad determinada o de un grupo social específico.

Los problemas sociales son construidos en conjunto por la ciudadanía y/o el gobierno, pues una situación no adquiere el rango de problema público a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a la misma por medio de diálogos y discursos que la vinculen con valores sociales desatendidos.²⁵

Al conjunto de problemas que ocupan a una sociedad en un momento determinado, se le denomina agenda sistémica.²⁶ Sin embargo, como el total de los problemas sociales es más amplio que la capacidad gubernamental para solucionarlos, el gobierno debe determinar cuáles asuntos ocuparán un lugar en la agenda política o institucional, que está conformada por el conjunto de problemas,

²⁵ CEJUDO, Guillermo M., *“Discurso de políticas públicas, enfoque constructivista”*, en: *División de Administración Pública* [en línea], México, tomo 205, 2008, {10 de agosto de 2011}, p. 6, disponible en: http://www.cide.edu/dts.php?pageNum_rsDTS=6&d=1.

²⁶ BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva administración pública* [en línea], Madrid, Alianza Editorial, 1997, {7 de septiembre de 2011}, 347 p. 7, disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20nueva%20administracion%20publica.pdf>.

demandas, cuestiones, asuntos que los miembros de una comunidad política han seleccionado y ordenado como objetos atención y sobre los cuales las autoridades han decidido actuar, de manera específica y concreta.

La inclusión de estos temas en la agenda pública no es neutral, ni al libre albedrío de los gobernantes, muchos factores influyen para que un problema se vuelva público, los intereses de los actores políticos, los medios de comunicación, los anhelos de una administración de trascender, la cuestión presupuestal, los partidos políticos, la magnitud del problema y las posibilidades de que se agrave en un futuro, etc.²⁷

La vida social está conformada por actores, contenidos y contextos. Éstos se encuentran en continuo movimiento respondiendo a su interés y posición. Lo más común, es que los actores cambien de posición, no de interés. Estos cambios de posición están dados por procesos de diálogo, de confrontación, de negociación y enmarca las distintas etapas del proceso de una determinada situación conflictiva. No todas las necesidades se transforman en demandas, ya que requieren de procesos de politización para exigir que se les de solución.²⁸

Como lo señala Andrés Roemer, los impuestos, subsidios, regulaciones y otros instrumentos políticos que se utilizan para aumentar el bienestar social, son hechos a presión de los grupos más influyentes.²⁹

Así, las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y de presiones de grupos sociales que de un proceso racional de

²⁷ DELGADO GODOY, Leticia, op. cit. P. 12.

²⁸ MORENO SALAZAR, Pedro H., "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, núm. 84, enero-junio, 1993, {6 de febrero de 2012}, p. 13, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr1.pdf>

²⁹ ROEMER, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 114.

evaluación de necesidades, valores y objetivos.³⁰ Su conformación es de suma importancia, porque de ella depende que una política pública comience a formularse o no.³¹

Dentro de los factores que hacen que un gobernante elija a unos temas u otros de la agenda sistémica, para que formen parte de la agenda política o institucional están:

- a) El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés: algunos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. La organización de estos grupos, su capacidad para presentar sus demandas e influir en las decisiones públicas les asegura un número mayor de temas en la agenda pública que la que pueden conseguir grupos menos numerosos o más desorganizados.
- b) Los sesgos culturales: los valores culturales y la cultura política organizativa harán de filtro en la percepción de los problemas por parte de los decisores, la religión o los valores momentáneos serán determinantes, por ejemplo, los gobernantes de un país mayoritariamente católico no tomarán en su agenda política la legalización del aborto o la eutanasia, por ir en contra de sus valores.
- c) El peso de la tradición: es más fácil que una administración pública incluya en sus agendas políticas temas con los cuáles están familiarizados, que han tratado en el pasado y sobre los que pueden anticipar el impacto de sus intervenciones que un tema nuevo,

³⁰ RUIZ LÓPEZ, Domingo y Cárdenas Ayala, Carlos Eduardo, "Qué es una política pública", en: *IUS Revista Jurídica* [en línea], Santiago de Chile, núm. 18, julio-septiembre, 2008, {8 de febrero de 2012}, p. 7, disponible en: http://www.crefal.edu.mx/crefal2012/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=139&Itemid=75&limitstart=40.

³¹ AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio, "¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?", en: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Málaga, septiembre 2009, {8 de febrero de 2012}, p. 12, disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>

desconocido para ellos y que les cause incertidumbre cómo afrontarlos, los recursos necesarios y los resultados.

- d) Las actitudes y valores de los decisores políticos: al final de cuentas e independientemente de todos los otros factores que influyen, las decisiones son tomadas por pocas personas, en el mejor de los casos, o de lo contrario, una sola es quien determina cuál problema se va a atacar y de qué manera hacerlo. Ello atendiendo a sus tendencias políticas, valores, personalidad y actitudes.

Dentro de los sesgos positivos, que influyen para que ciertos temas sean integrados a la agenda están:

- a) Los medios de comunicación: en las democracias representativas y pluralistas los medios son de suma importancia para introducir problemas en la agenda institucional, pues los ponen en el foco de atención de los ciudadanos y obligan a las autoridades a solucionarlos.
- b) La competencia política: con los procesos electorales, las agendas institucionales sufren cambios, y cuanto más competitivo sea el entorno político de una sociedad, mayor será la presión por parte de determinados partidos políticos para ampliar o modificar la agenda institucional.
- c) Los deseos de las organizaciones civiles y políticas para crecer: este tipo de organizaciones públicas se legitiman mediante la necesidad y efectividad de sus actuaciones, su existencia se legitima solucionando problemas, y la manera de hacerlo por la vía institucional, es introduciéndolos a la agenda institucional.

En suma, los requisitos para que un tema sea incluido en la agenda institucional son los siguientes:

- a) Ser objeto de atención amplia o al menos haber adquirido un amplio conocimiento del público.
- b) Que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción.
- c) Que la acción sea de competencia de un organismo público.

Con respecto al contenido, es necesario distinguir el proceso por el cual los temas o cuestiones, se convierten en asuntos. Los temas son muchísimos pero adquieren relevancia cuando se convierten en asuntos, que es cuando los medios de comunicación tratan ciertos temas posicionándolos en un lugar especial en el debate y diálogo social. Sin embargo, los medios suelen tener diferentes valoraciones con respecto a cada asunto que transmiten a la población, valoraciones que responden al interés que tienen ya sea como periodista o como empresa de medios.

De esta forma, hoy día, los medios no sólo establecen los temas de la agenda pública sino que también influyen directamente en su valoración dirigiendo de una u otra forma parte del proceso de búsqueda de solución, que generalmente tiene directa relación con la decisión de los órganos de gobierno.

En el diseño de soluciones y conformación de la agenda pública, el gobierno elabora políticas públicas específicas para cada situación problemática, dependiendo de su área de influencia ya sea nacional, provincial o municipal.³²

³²AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 45.

1.3.2 Modelos teóricos de diseño y formulación

El estudio del diseño de las políticas públicas se ha hecho desde varias perspectivas y utilizando diversas teorías, sobre todo respecto al método y a su finalidad, es decir, para tomar una decisión debe considerarse cuál es la alternativa más adecuada para la consecución de los objetivos y de los programas, o dicho en otras palabras, la mejor opción para solucionar el problema específico a combatir.

Esto no es un proceso sencillo, ya que el proceso de las políticas públicas está influenciado por numerosos actores que le dan forma y contenido, por lo que, va más allá de ser una simple decisión racional, basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas y la decisión informada.

Si bien es cierto que uno de los objetivos que tienen los gobernantes al diseñar e implementar políticas públicas de excelencia es asegurar la continuidad de su partido en el poder, no es el único, por lo que, al tratar de encontrar soluciones a males sociales, deben valerse del conocimiento de otras ciencias, como la economía, el derecho, la sociología, la política, e incluso la filosofía y ética para tratar ciertos problemas sociales con esa connotación, como el aborto y la eutanasia, por citar algunos ejemplos.

Existen varios métodos para el diseño de las políticas públicas, pero dos son los más utilizados por los países modernos y los más aceptados por los estudiosos de las políticas:

1.3.2.1 Modelo Racionalista

Considerado por algunos autores como utópico, el también llamado método exhaustivo, es caracterizado por la toma radical de decisiones. Es decir, la implementación de nuevas políticas públicas, basado en la investigación profunda

y metódica del universo de acción, enlistando en orden de importancia todos los valores que existen en el mismo, para determinar claramente los objetivos y los medios posibles para lograrlos, enumerando, posteriormente, los resultados de las diversas políticas posibles y clasificarlas como más o menos eficientes.

Es entonces cuando se diseñarán todas las políticas públicas posibles para determinar cuál es la que podría lograr la mayor cantidad de valores, eligiendo la que los maximizará más. La evaluación de las políticas públicas en este método es únicamente en base a los resultados y a su comprobación. Este método se basa exclusivamente en la teoría y en toda la información recabada.

El modelo racionalista considera a las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y a las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro que las satisfaga.

Es el modelo o enfoque clásico de decisiones bajo un esquema en donde el decisor cuenta con la información completa, certidumbre total, una capacidad de asociar cada alternativa con las consecuencias respectivas y calcular los beneficios relacionados, así como un conjunto de valores y propósitos claros consistentes, jerarquizados para seleccionar de entre todas las opciones, se desmenuzan todas ellas y se determinan sus consecuencias.³³

Este método intenta sustituir a la intuición, opinión y experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que ayuden a adoptar la mejor decisión, Hebert Simon hizo la formulación más completa del modelo racional de

³³ MORENO SALAZAR, Pedro H. op. cit. P. 11-12.

toma de decisiones, consistente en una serie de pasos que, de cumplirse, lograrían una elección racional, los cuales son:³⁴

- a) El establecimiento de los objetivos: en primer lugar, deben estipularse las metas y objetivos a lograr con la política pública que se pretende, jerarquizándolos. Primero, deben expresarse en términos generales y posteriormente traducirse a términos operativos, señalando para cada uno de ellos las expectativas de logro. Según el siguiente orden:
 1. Establecimiento y jerarquización de objetivos
 2. Identificación y generación de todas las opciones
 3. Cálculo y valoración de las consecuencias de las distintas opciones
 4. Comparaciones de las opciones
 5. Elección de la opción o combinación de ellas, que maximice los objetivos priorizados.
- b) El establecimiento de las alternativas: esto es, las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos señalados y priorizados en el punto que antecede. Si se trata de una elección basada en el método racionalista, deben tomarse en cuenta absolutamente todas las alternativas existentes, las cuales no necesariamente deben ser excluyentes entre sí, ya que en ocasiones la mejor decisión es una mezcla de varias opciones, claro que en el proceso se reinventan, modifican y componen.
- c) La valoración de las consecuencias de las alternativas: del método racional obliga al decisor a valorar todos los posibles efectos de cada una de las opciones posibles. Trata de saber a conciencia qué pasaría si elige cada alternativa, en qué medida se alcanzarán los objetivos planeados y qué costes y beneficios acompañarían a cada elección, es decir, el decisor racional debe calcular todos los efectos, incluidos los

³⁴ BAÑÓN, Rafael y Carrillo Ernesto, op. cit., p. 9.

impactos de cada alternativa sobre otros objetivos, otros problemas y otras políticas ya puestas en marcha, en otras palabras, debe prever todas las externalidades y los costes de oportunidad.

- d) La comparación de las alternativas: conocidas las consecuencias de las distintas opciones es necesario ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la más deseable. El decisor racional tiene que establecer unos criterios que permitan comparar y relacionar los objetivos, las alternativas y sus efectos, para poder seleccionar la mejor opción posible.

Este método racional puro de toma de decisiones es muy limitante, debido a la gran cantidad de recursos de toda índole que requiere quien habrá de determinar la política que se llevará a cabo. Sólo puede tomarse como un modelo ideal o utópico, ya que en la realidad los decisores no aspiran a encontrar la mejor política, sino que se conforman con políticas satisfactorias.

Rafael Bañón y Ernesto Carrillo señalan que Hebert Simón describió las limitantes que puede encontrar este método tan exhaustivo:³⁵

- a) Informativos: un método tan racional necesita, forzosamente, inteligencia, conocimientos y habilidades con las que no cuenta una persona promedio, la información necesaria para tomar una decisión completamente racional, probablemente nunca se tendría o necesitaría mucho más tiempo del disponible.
- b) Recursos: para obtener la información requerida, los conocimientos necesarios y tener la organización y logística requerida se necesitan muchos recursos y de todo tipo, humanos, tecnológicos, económicos, informáticos, tiempo, etc.

³⁵ BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto, op. cit., p. 13.

- c) Organizativos: se necesitaría tener una organización perfecta para poder sincronizar todos los recursos y poder tener toda la información para poder decidir.

Esto significa que los decisores políticos solamente pueden abarcar o tratar de solventar un número limitado de problemas. Las administraciones que introducen en su agenda institucional ciertos problemas se ven obligadas a ignorar otros por cuestiones presupuestarias, el principal problema económico es que los recursos son limitados y las necesidades ilimitadas³⁶. El método racionalista al pretender analizar exhaustivamente todos los aspectos del problema y de la posible solución debe intentar responder, de la manera más amplia posible, las siguientes preguntas:

- a) En la definición del problema
 1. ¿Cuál es el problema?
 2. ¿Cuáles son sus dimensiones?
 3. ¿Cuáles son las causas del problema?
 4. ¿A quién afecta el problema y en qué medida?
 5. ¿Cómo evolucionaría el problema si no actuamos sobre él?
- b) En la formulación de las alternativas de solución del problema
 1. ¿Cuál es nuestro plan para enfrentar el problema?
 2. ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades?
 3. ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas?
 4. ¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada alternativa?
 5. ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
- c) En la elección de una alternativa
 1. ¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada?
 2. ¿Es viable, políticamente la alternativa seleccionada?

³⁶ PARKIN, Michael, *Economía*, 8ª ed., México, Editorial Pearson, 2004, p. 356.

- d) En la implementación de la alternativa seleccionada
 - 1. ¿Quién es el responsable de la implantación?
 - 2. ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?
- e) En la evaluación de los estudios obtenidos
 - 1. ¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos previstos?
 - 2. ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política?
 - 3. ¿Hay que continuar o terminar con la política?

Por su exhaustividad y lo detallado que pretende ser, es un modelo altamente criticado por los estudiosos de las políticas públicas, principalmente por la incapacidad de poseer todos los conocimientos para tomar una decisión idónea, en cierto grado puede considerarse alejado de la realidad, aunque a la vez es el más utilizado para estudiar esta etapa de las políticas, además se basa en una decisión individualista: una sola persona es la que se encarga de tomar las decisiones.

Los gobiernos que mayormente adoptan estas políticas son los autoritarios, pues se mueven dando grandes saltos, por lo que son muy radicales los cambios, pero no toman en cuenta la opinión de los ciudadanos, así que un cambio drástico en las políticas y la inconformidad por ello no les afecta, políticamente.

Este método requiere, para su utilización, grandes capacidades intelectuales y fuentes de información, mismas que en la mayoría de las ocasiones no está dentro de nuestro alcance su obtención, y recursos económicos y temporales de gran magnitud, por lo que únicamente funciona para problemas simples, ya que no es útil para problemas complejos. Y una universalidad en los

valores, no toma en cuenta que cada tomador de decisiones jerarquiza y da prioridad a sus propios valores.³⁷

1.3.2.2 Modelo Incrementalista

Lindblom señala que este método se caracteriza por la toma de decisiones sin hacer un estudio profundo de la problemática ni un análisis exhaustivo de los valores. Sobre la marcha se van definiendo las metas y los medios que utilizarán para lograrlas. Aquéllas se elegirán tomando en cuenta las presiones sociales y para determinar los medios para lograrlas se considerarán los valores marginales, que son los márgenes de ganancia que significa una política comparada con otra. En este método la calificación de la decisión tomada es el consenso de la mayoría, es decir, una política es buena si la mayoría de los actores, políticos y sociales, están de acuerdo con ella.³⁸

Recibe el nombre de *incrementalismo* porque no adopta medidas radicales. No estructura políticas nuevas, sólo adecua aspectos de las ya existentes dejando a un lado las imposibles e irrelevantes. Las decisiones se toman dando varios pequeños saltos en lugar de uno grande, así en el caso de que una política esté equivocada, puede retrocederse hasta el momento en donde ocurrió el error para corregirlo, evitando así, errores graves. Es una serie que se repite sin cesar, porque parte de eventos pasados y además los fines y medios van cambiando conforme se van poniendo en práctica, dependiendo de sus resultados y del contexto que en el momento se tenga.

³⁷AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 145.

³⁸LINDBLOM, Charles, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas* [en línea], traducción de Eduardo Zapico Goñi, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, {10 de julio de 2011}, disponible en:
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/el%20proceso%20de%20elaboracion%20de%20politicas%20publicas.pdf>.

Este método, aunque empírico y carente de teoría, es el más adoptado los gobiernos, principalmente los democráticos porque toman el punto de vista de todos los actores políticos. En este caso, se prefiere la práctica sobre la teoría y los avances pequeños pero consecutivos, a grandes saltos.

Asimismo, le da importancia al grado de consenso y a la magnitud del cambio requerido, señala que los grandes cambios provocan consensos menores y los cambios menores concitan, mayores consensos, asimismo estipula que las decisiones políticas en curso, dependen de las decisiones previas, desalientan la controversia recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y las prácticas previamente establecidas, es decir, apuestan por los actores y los grados de cambios en la decisión.³⁹

También se le conoce como de comparaciones limitadas y sucesivas, o como fue llamado por Lindlom, *la ciencia de salir del paso*, se basa en una tesis contraria al método anterior, ya que asegura que no se puede contar con la información perfecta, y que siempre hay incertidumbre y ningún hombre puede tener capacidad analítica completa, ni la información necesaria para poder tomar la mejor decisión.

Mediante el ensayo y error pretenden acercarse al estado ideal, a la mejor ideal, no a la óptima, sino a soluciones satisfactorias, es más descriptivo y en todo caso realista, y la toma de decisiones se lleva a cabo de manera plural.

Este modelo le da más importancia a los actores y a las funciones que ejercen, las cuales no están en relación a interés claramente establecido, aunque tampoco significa que se lleven a cabo de manera irracional, sólo que no están estipuladas completamente de antemano. En este método, cobra especial

³⁹ GONZALEZ TACHIQUEÍN, Marcelo, op. cit. p. 111.

importancia la interacción de los grupos de poder y la presión que se ejerce entre ellos.

Contrario al método racionalista donde las decisiones se toman de manera unilateral y desde arriba, éste pondera las negociaciones entre los actores que tienen lugar en el problema a solventar, un proceso paso a paso. Es decir, en lugar de forzar las cosas de una manera totalmente estructurada de antemano, el que toma las decisiones trata de modificar progresivamente y de forma continua sus actuaciones, lo que lo obliga a modificar sus objetivos en función de las resistencias que encuentra, a hacer concesiones, multiplicar las alianzas, juzgar con el factor tiempo, revisar objetivos, ser paciente, privilegiar los procedimientos en detrimento de las soluciones y ver las soluciones en función de los medios disponibles.

Se llama incrementalista porque busca hacer pequeños cambios partiendo de algo ya establecido para lograr grandes resultados, se trata de dar pequeños pasos para llegar muy lejos, sobre todo por el grado de aceptación de aceptación de los pequeños cambios por parte de los burócratas, es decir, este modelo le da importancia al grado de consenso y a la magnitud del cambio requerido, pues los grandes cambios provocan consensos menores⁴⁰ porque los burócratas encargados de la implementación se opondrán a un cambio en sus rutinas y la implementación podría ser fallida por resistencia de estos.

De igual manera, señala que en cuanto más novedosa sea una política, más desconocidas serán sus consecuencias y por lo mismo, más complicado será presentarla de forma convincente al público y a los otros actores políticos, por lo que podría tener menos sustento y apoyo, por lo que se le relaciona con políticas burocráticas garantistas.

⁴⁰ *Ídem.*

Se considera que mientras se vaya avanzando poco a poco en una política más control se puede tener sobre ella y se puede tener más posibilidades de éxito, aunque éste fue precisamente el argumento más criticado por parte de los racionalistas quienes señalaron que de esta manera no se tendría una política innovadora y ambiciosa nunca.

Leticia Delgado Godoy cita a Lindblom al señalar que lo que interesa en este modelo no es saber cómo alguien absolutamente racional tomaría una decisión sino cómo en realidad se adoptan las medidas por los directivos públicos reales, de carne y hueso, con los elementos normales con los que cuentan y a partir de una situación ya dada van aproximándose no al estado ideal sino al óptimo, reduciendo así el número de opciones a estudiar, ya que sólo se consideran las que difieren un poco con las políticas que actualmente se están implementando, asimismo se reduce el abanico de consecuencias que se valoran, ya que sólo se analizan aquéllas consecuencias que difieren del estado actual de las cosas.⁴¹

De igual manera reduce la necesidad de teorías previas, basándose en la idea que tomar una decisión acerca de una política no es una decisión inédita, sino que forma parte de una larga historia de decisiones, por lo tanto ya se tiene una información acerca de los éxitos y fracasos que existieron y que pueden volver a producirse, con ello se tienen precedentes aproximados a las políticas que se plantean, también se le conoce como el arte de salir del paso. En este modelo tiene más peso la interacción política entre todos los actores y el grado de consenso que existe entre ellos que el análisis exhaustivo de las opciones.

Una de las críticas que hace al racionalismo exhaustivo es que se preocupa solamente por obtener toda la información necesaria para tomar la mejor decisión descuidando el tema del consenso entre los actores políticos, y tratándose de

⁴¹ DELGADO GODOY, Leticia, op. cit., p. 17.

recursos públicos y de problemas sociales, lo más seguro es que existan discrepancias entre la manera de percibir el problema, sus orígenes y sobre todo los objetivos y los métodos a utilizar para conseguir la meta final.

El racionalismo considera que las conductas humanas pueden preverse, por lo que una vez que se obtenga toda la información nada cambiará y podrá seguirse el plan al pie de la letra, y es que, como lo señala Lindholm: *“...ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aún con todos los recursos de la computación... pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto.”*⁴²

Este método valora más cuestiones subjetivas que existen en cada sociedad como los recursos de los que se dispone, las restricciones como sus leyes, usos, costumbres, corrupción, voluntad política de los superiores y de los burócratas, derechos humanos, etc. Etzioni lo señala de la siguiente manera: *“... los modelos racionalistas suelen otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación. El enfoque incrementalista plantea un modelo opuesto... que parte del supuesto de que se tiene poco control de entorno...”*⁴³

Propone ubicar la decisión política en valores marginales y no en valores centrales, en otras palabras, en los beneficios extras de una política ya existente no en la creación de una nueva, por eso se dice que se ataca el problema por las ramas no por la raíz, es decir, un político no se ocupará de elegir la mejor de las políticas posibles, pues probablemente no sería factible llevarla a cabo, sino en

⁴² AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 229.

⁴³ *Ibidem* p. 176.

aquella que ofrezca un incremento de valor marginal respecto a las políticas anteriores o a las alternativas.⁴⁴

A virtud de la importancia que le da este método al consenso político, una política pública se considerará exitosa por el grado de satisfacción de los grupos que intervinieron, aunque no se haya logrado en su totalidad el objetivo principal.

Diferencias entre ambos métodos.

a) Objetivos:

1. El Método racional exhaustivo o por las raíces clarifica los objetivos previo al análisis de las políticas alternativas.
2. El método incrementalista, de las comparaciones limitadas y sucesivas o por las ramas selecciona de manera conjunta los objetivos y los medios para alcanzarlos, éstos están estrechamente relacionados entre sí.

b) Medios-fines:

1. El racionalismo formula las políticas de acuerdo a la relación entre los medios y fines, primero se detallan minuciosamente los fines y después se seleccionan los medios para lograrlos.
2. El incrementalismo no hace una diferencia entre unos y otros pues los ve como un todo.

c) Política pública buena:

1. Para el racionalismo una política pública será la mejor opción si demuestra que posee todos los medios apropiados para obtener el fin buscado.
2. Para el incrementalismo lo será cuando la mayoría de los actores políticos y analistas estén de acuerdo con ella, aún cuando exista discrepancia en los medios a utilizar.-

⁴⁴ PARKIN, Michael, op. cit., p. 543.

d) Análisis:

1. El racionalismo hace un análisis global y exhaustivo de todos los aspectos y factores.
2. El incrementalismo hace un análisis limitado, no presta atención a las consecuencias importantes y posibles, las alternativas potenciales e importante no son consideradas si son completamente nuevas o diferentes, ni a los valores importantes que pueden verse afectados por una política.

e) Teoría:

1. En el racionalismo la teoría es muy importante y siempre está presente.
2. En el incrementalismo depende muy poco o en nada de la teoría.⁴⁵

⁴⁵ AGUILAR, Villanueva, Luis F., op. cit., p. 205- 206.

CONCLUSIÓN CAPITULAR

Los problemas sociales a los que se enfrenta el Estado son innumerables. Sin embargo, no todos pueden ser atendidos, dado que los recursos con los que cuenta son muy limitados, por lo que atendiendo a la gravedad de ellos, debe priorizarlos e incluirlos en su agenda sistémica, para iniciar su atención y posible solución.

Una vez identificados los problemas de manera clara, se procede al diseño de las políticas públicas que los abordarán, para lo cual existen dos visiones o métodos, mismos que resultan antagónicos entre sí: el racionalismo exhaustivo y el incrementalismo.

Con lo expuesto hasta ahora, se puede concluir que si bien es cierto cada uno de los referidos métodos tiene sus pros y sus contras, lo ideal sería la construcción de políticas públicas utilizando visiones eclécticas, dado que es imposible contar con toda la información acerca de la problemática como lo sugiere el primero de ellos.

Por el contrario, el incrementalismo no pretende hacer un diagnóstico completo ni un análisis de las posibles consecuencias colaterales o negativas que se pueden desprender de una política pública, lo único por lo que se preocupa es por el grado de satisfacción que la misma proporcione a los actores políticos, sin interesarse realmente en los resultados reales.

Asimismo, el racionalismo exhaustivo no presta especial atención al consenso de dichos actores, pues se enfoca en el uso de la teoría y de la información disponible, apeándose al pie de la letra a la misma, sin considerar que existen innumerables variables que pueden hacer que aún con toda esa

información el diseño sea ineficiente. Es un método muy rígido que no contempla adiciones o cambios, que muchas veces se hacen necesarios sobre la marcha.

En esta lógica, resulta posible resaltar una serie de recomendaciones o propuestas a observar, para maximizar las posibilidades de un diseño exitoso de políticas públicas, tal como se realizará en el capítulo cuarto de esta investigación.

CAPÍTULO SEGUNDO

IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez que se han determinado cuáles problemas se van a tratar de solucionar y la manera en que habrá de hacerse, se da paso a las otras dos etapas de las políticas públicas: la implementación y la evaluación. Es decir, poner en práctica lo diseñado y calificarlo para saber en qué grado se cumplieron los objetivos.

No se trata de un asunto sencillo, ya que en la implementación intervienen muchos factores que amen de que son diversos entre ellos, son específicos a la situación particular de cada política y en todos los casos, dichas variables interactúan entre ellas, por lo que no se puede determinar fácilmente, sobre todo previamente, cuáles son los factores de éxito o fracaso de las políticas en general.

2.1. El significado de implementar

“...es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean bien en el papel. Es más difícil aún formularlas en palabras y eslóganes que resuenen satisfactoriamente a los oídos de los líderes políticos y de los electores con los cuales ellos tienen responsabilidad. Y es insoportablemente difícil implementarlas de una manera que satisfaga a los todos...”⁴⁶

⁴⁶ REVUELTA VAQUERO, Benjamín “La implementación de políticas públicas”, en: *Dikaion* [en línea], Chía, Colombia, año/vol. 21, núm. 16, 2007, {4 de noviembre de 2011}, p. 151, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72001610>.

El estudio de la implementación de las políticas públicas fue un tema al cual no se le dio la importancia que se le otorgó a la primer etapa de éstas, por suponerse de poca relevancia e incluso hasta insignificante. Situación que cambió en la década de los setentas, con la publicación del libro de Pressman y Wildawsky llamado *Implementación*, se puso de manifiesto que el proceso de implantación de las políticas estaba formado por algo más que la toma de decisiones y la preparación previa de éstas.⁴⁷

Hasta ese entonces, los investigadores dedicados a las políticas públicas se enfocaban en la toma de decisiones, considerando que una vez que éstas se tomaban, de una manera automática y se puede decir, mágica, se implementarían, de tal suerte que los políticos y gobernantes tenían la idea fija de que existía una dicotomía clara y marcada entre la política y la administración pública: ellos decidían y los empleados públicos simplemente ejecutaban.

Ello aunado al problema de que consideraban que al momento de haber tomado la decisión habían considerado todas las variables y previsto todos los posibles cambios, por lo que la ejecución de la misma era cuestión de seguir las indicaciones contenidas, como si se tratara de una receta que para su éxito sólo se tuvieran que seguir al pie de la letra los pasos.

Al igual que el estudio de las hechura de las políticas, el de la etapa de la implementación comenzó a tomar importancia en Estados Unidos de Norteamérica, y fue en el momento en que se comenzaron a dar cuenta que entre los objetivos previamente establecidos y los resultados obtenidos existía una diferencia abismal.

Fue entonces que se preocuparon por estudiar los factores que podían influir en el proceso, los actores que intervienen y si ellos podían afectarlo, así

⁴⁷ DELGADO GODOY, Leticia, op. cit., p. 19.

como los obstáculos de cualquier índole que puede enfrentar una decisión, por excelente que ésta sea, en el momento de su implementación.

Cuando una política se echa a andar, se desatan muchos intereses en juego, porque la implementación no es sólo ejecutar, es un proceso más complejo que debe poner en práctica la idea, mediando intereses, solucionando conflictos que surjan y recomponer los errores que se lleguen a presentar, además de armonizar todos los actores que en ella intervienen.⁴⁸ De igual manera debe tenerse en consideración el tipo de política a implementar, porque no será el mismo proceso en tratándose de una ley, un programa social, una mejora educativa, etc.

Si bien es cierto que la toma de buenas decisiones es importante para que los gobiernos legitimen su autoridad y su actuación ante los ojos de los ciudadanos, la implementación es determinante para que la misma se conserve. Porque al final de cuentas decidir sabiamente pero no tener la capacidad para llevar a cabo dicha determinación tiene los mismos resultados que haber hecho una mala elección. De hecho, el peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas correctas, sino de la capacidad para implementar políticas públicas en general.⁴⁹

Según la Real Academia Española, implementar significa poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar a cabo algo.⁵⁰ Dentro del tema de las políticas públicas el significado de esta palabra es mucho más

⁴⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La implementación de las políticas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 15-31.

⁴⁹ LAHERA, Eugenio, "Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [en línea], Caracas, núm. 35, junio 2006, {3 de enero de 2012}, p. 18, disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0052643>.

⁵⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, [en línea], {3 de enero de 2012}, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=implementar>.

complejo y por lo mismo existen varias definiciones que los estudiosos del tema nos obsequian.

Van Meter y Van Horn señalaron en 1975 que la implementación es el conjunto de acciones de individuos y grupos, públicos o privados, encaminados a lograr el cumplimiento de los objetivos decididos en la etapa de la formulación de las políticas. Es decir, son los esfuerzos públicos y privados para transformar las decisiones en operaciones.⁵¹

Eugenio Lahera señala que la implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno, orientadas al logro de los propósitos y objetivo de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Lo resume como el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública.⁵²

La implementación es, desde el punto de vista empírico, la secuencia programada de acciones, de las que forman parte muchos actores y diversas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso de gran complejidad porque intervienen una multitud de actores, los cuales tienen sus propias perspectivas, actitudes, intereses y grados de compromiso y también hay muchos puntos de decisión, es decir, cada vez que se requiere de un acto de acuerdo para que el programa siga adelante.⁵³

El doctor Benjamín Revuelta Vaquero, considera que la implementación es mucho más que técnicas organizacionales o criterios de eficiencia de la estructura

⁵¹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. op. cit., p. 153.

⁵² LAHERA, Eugenio, op. cit., p. 2.

⁵³ DELGADO GODOY, Leticia, op. cit. p. 15.

burocrática para llevar a cabo los objetivos de la política,⁵⁴ sino que es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de las políticas y los resultados finales obtenidos. Señala además que, es un eslabón perdido entre la idea y sus alcances, el cual puede verse influenciado, positiva o negativamente por diversos actores y factores.⁵⁵

Se puede concluir que la implementación es el grupo de acciones llevadas a cabo por el gobierno y por grupos sociales, conformados por ciudadanos interesados en lo común, con el objetivo de concretar las mejoras o lograr los cambios que fueron estipulados en el diseño de una política pública.

Uno de los principales problemas que enfrentó el estudio de la implementación de las políticas, fue que los politólogos pensaban que su principal barrera a saltar era la burocracia, por lo cual le dedicaban especial atención a las organizaciones gubernamentales. Etzioni y Elmore, tenían esa idea, y apostaban a que ese era el primer problema al que debía prestarse cuidado si se deseaba que una política se implementara correctamente.

2.2. Modelos teóricos de la implantación de las políticas

Los estudios de la implementación de las políticas se han dividido, para su mejor comprensión, en dos grandes ramas: Bottom-Up, es decir, del fondo hacía arriba, y Top-Down, de la cima hacía abajo. Esta clasificación sólo se hizo para diferenciar la forma en que los politólogos y tomadores de decisiones pensaban que deberían implementarse las políticas.

⁵⁴ REVUELTA VAQUERO, Benjamín, *Implementación de políticas públicas en México, el caso del sector rural en los 1980's*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004, p. 16.

⁵⁵ REVUELTA VAQUERO, Benjamín "La implementación de políticas públicas", en: *Dikaion* [en línea], Chía, Colombia, año/vol. 21, núm. 16, 2007, {4 de noviembre de 2011}, p. 139, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72001610>.

El doctor Benjamín Revuelta es muy claro al señalar que estos marcos sólo fueron armados y desarrollados, en los años setentas y ochentas, como una base que ha servido para los estudios posteriores, pero que se han ido modificando al grado de llegar a existir mezclas de ellos, como los enfoques híbridos

2.2.1. Top-down

Esta es la visión más familiar y tradicional de las políticas públicas, ya que una vez tomada la decisión, ésta es simplemente ejecutada por las autoridades administrativas correspondientes.

Esta teoría apuesta el éxito de la implementación si se lleva a cabo de arriba hacia abajo, donde las órdenes se toman por los mandos altos y únicamente se van bajando con las indicaciones correspondientes y con la metodología adecuada. Lo importante de este método es que toma en cuenta muchos otros factores que influyen en la implementación, además de la burocracia.

Esta visión está fuertemente respaldada por la dicotomía marcada entre la política y la administración: la esfera política decide y la administrativa ejecuta las decisiones previamente adoptadas por la primera. Además, está apoyada por el modelo de toma de decisión racional absoluto, en donde el factor crítico para el éxito de las políticas es la calidad de la misma.

Paul A. Sabatier y Mazmanian son los mayores exponentes de este marco de implementación, reiterando que la burocracia tiene una mínima importancia, pues consideran que los burócratas son únicamente el eslabón final de la cadena de la implementación, al proporcionar el servicio o aplicar la ley, después de todo un complejo proceso.⁵⁶

⁵⁶ AGUILAR VILLANUEVA, op. cit., p. 212.

Este enfoque pone énfasis en los mecanismos de dirección y control, en la comunicación y en la coordinación, en el poder de los decisores para poder obtener la conformidad de los subordinados, basado en la supervisión y en los incentivos. Aquí, el proceso de implementación se desarrolla a lo largo de la línea jerárquica: la información fluye desde los escalones superiores a los inferiores, predominantemente en forma de órdenes.⁵⁷

Esta visión descendente del proceso de implementación comenzó a tener algunos cuestionamientos a mediados de los años setenta en los Estados Unidos por el fracaso del presupuesto por programas, se empezó a tomar conciencia de que buena parte de las actividades se llevan a cabo por y en la esfera administrativa y es ahí donde se completa y cambia el diseño de las políticas. Ante ello, se comenzó a teorizar que la implementación no es sólo ejecución, sino que tiene además un fuerte contenido político.

Este modelo considera que la implementación es la maquinaria burocrática en movimiento que cumple con diligencia y sumisión las decisiones que se adoptan en la fase de la formulación, quedando claramente separada la esfera política de la administrativa sin alguna línea de contacto, por lo general, en esta repartición, al decisor le toca el papel de protagonista.

En este contexto, el análisis y atención sobre las políticas se concentra en el estudio de las decisiones a tomar, necesarias para mejorar la calidad del servicio, se considera que la calidad es el factor clave para el éxito de las políticas públicas. En esta etapa de la calidad, se ayuda al decisor a sistematizar todas las variables que entra en juego en la toma de una decisión racional, todos los modelos investigados entraban en juego para sintetizarse en un modelo único de complejidad. Este enfoque requería a un gran número de personas para que lo desarrollara.

⁵⁷ DELGADO GODOY, Leticia, op. cit., p. 20.

Surge una transformación por la cual se desprograma toda esa concepción y se prioriza el control sobre la implementación, de esa forma se pretendía una correcta circulación de la información, desde la toma de decisión hasta el último escalón de la maquinaria organizativa. Surgió la idea de que si una orden no se cumple es porque no se conoce o porque no existen suficientes sistemas de control sobre las decisiones que ejecutan los órganos de la implementación.⁵⁸

Un estudio llevado a cabo por Pressman y Wildawsky puso de manifiesto la importancia de la fase de la implementación en el proceso de las políticas públicas, con su tesis comprueba que aunque una decisión cuente con el apoyo de todos los actores implicados en ella, prácticamente el principio de racionalidad pura, respaldada con recursos suficientes y que poseía bien definidos los objetivos de una manera cuantificable, puede significar un rotundo fracaso por la desvinculación con el proceso de la implementación.⁵⁹

2.2.2. Bottom-up

El modelo top-down, agotado en su capacidad prescriptiva ha dado paso a un nuevo modelo alternativo en la comprensión de la implantación de las políticas públicas, este modelo llamado botton-up surge a principios de los años setentas, respaldado por un buen número de estudios de caso, para este modelo la implantación es un proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población, es el momento y punto de distribución donde se tiene éxito o fracaso.

Este marco teórico señala que la implementación debe llevarse del fondo hacia arriba, es decir, comenzar por los burócratas de inferior nivel, o de la calle,

⁵⁸ SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* [en línea], Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, {6 de enero de 2012}, p. 54, disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/analisis%20de%20politicas%20publicas%20y%20eficacia%20de%20la%20admin.pdf>.

⁵⁹ PRESSMAN, Jeffery L., y WILDAWSKY, Aaron, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 13-32

los que tienen el trato directo con el ciudadano, hasta llegar a los gobernantes con cargos más altos. Se llaman burócratas de calle o de ventanilla a los maestros, médicos, asistentes sociales y todos aquellos servidores que tienen el trato directo con el ciudadano

Los estudios sobre este método de implementación apuntaban a desarrollar y perfeccionar este enfoque, debido a que se creía que la burocracia era el principal problema. Elmore es uno de los principales exponentes de esta teoría y al igual que Aaron y Wildawsky señala en sus estudios que las relaciones entre las dependencias de gobierno son las causantes de que no se logre el éxito adecuado en la implementación.⁶⁰

Rein y Rabinowitz, dentro de este marco teórico, generaron su teoría de los tres imperativos legales que deben tomarse en cuenta para maximizar el éxito de la implementación, la cual concluye que los burócratas son los que determinan qué puede implementarse exitosamente: en el imperativo legal, todos los actores, de cualquier nivel y ubicación, tienen intervención en la creación de una ley, en el imperativo burocrático-racional, sólo una ley que a la burocracia aparezca justa y de fácil aplicación tendrá la posibilidad de que sea acatada, y finalmente, el imperativo consensual, que es aquel que indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos, incluidos los burócratas.⁶¹

Elmore critica al enfoque Top Down, cuando señala que los creadores de las políticas suponen que controlan la política desde arriba, sin tomar en cuenta los elementos implementadores reales y señala que entre más rígido sea el marco legal, menos posibilidades de éxito tendrá una implementación, por eso diseñó un

⁶⁰ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., op. cit. pp. 196-197.

⁶¹ *Ibidem* p.162.

marco con cuatro modelos organizacionales, los cuales dan prioridad a la burocracia.⁶²

Para este marco, la verdadera relación en una implementación es la existente entre los burócratas de la calle con los ciudadanos-clientes, o sea los que reciben los servicios. Es un diseño retrospectivo que reconoce la importancia de este tipo de servidores públicos al señalar que ellos son quienes conocen el comportamiento y actitud de los ciudadanos, y pueden hacer modificaciones discrecionales a los programas, leyes o a las políticas que intenten implementarse, lo cual se irá reflejando, de manera consuetudinaria, haciendo necesaria su modificación desde arriba.

Esta consideración teórica se basa en la idea de que los burócratas de alto nivel no tienen una idea certera del comportamiento del sector social al que van dirigidas sus acciones, sólo las intuyen a través de estudios teóricos. Tanta es la importancia que se la da a los trabajadores al nivel de calle, que Wheatherly y Lipsky señalan que los burócratas tienen su propio sistema de copiado, con el objeto de simplificarse la vida, sin importarles si con ello se distorsiona la política original.

El enfoque Bottom-up tiene más posibilidades de funcionar cuando hay muchos programas para implementar, pero ninguno de ellos es prominente ni tiene más atención que los otros, cuando no hay legislación fuerte o hay muchos actores políticos en juego, aunque su principal crítica es que no le da importancia al estatuto, es decir, a la ley, sólo a la costumbre y no sale de las murallas de la burocracia.

La extensión de las políticas públicas como una red hace que finalmente acaben topándose con el ciudadano de a pie en cualquier administración y ésta

⁶² *Ibidem* p. 258.

sea la que tenga que resolver las situaciones más complejas de demandas particulares y clientes singulares. Estas intermedian entre el cliente y la política pública. Simples intermediarios que en ningún caso han participado en el proceso de la formulación y sin embargo reciben toda la presión de los ciudadanos para conseguir los servicios públicos.

Por consiguiente, los programas más complejos y los problemas más complicados están en las manos de los funcionarios de ventanilla que deben resolver, en cada caso concreto los defectos de la formulación de la política. Éste se podrá encontrar con imprecisiones y rigideces del diseño, las cuales deberá resolver de acuerdo a sus propias capacidades.

Así, el modelo pasa del énfasis del cuartel general a la oficina local, de los grandes decisores al burócrata individual de la calle, para poder solucionar estos casos singulares. Por tanto, para este método, el problema de la implementación no es el ajuste a la fiel decisión inicial, sino la adaptación de ella a las características personales y locales de los clientes.

Lo destacable a la hora de implementar una política es tener en cuenta que la atención a las demandas de los ciudadanos es el principal objetivo, de modo que el diseño de la implementación debe combinar lo mejor de la decisión inicial con la iniciativa local. Así pues la implantación adquiere una dimensión contingente puesto que las capacidades de las distintas localidades en las que se aplicará y las características diferentes de los usuarios, podrán ser muy variadas.

2.2.3. Enfoques híbridos

Sin ser una mezcla de los dos enfoques, sí es una combinación de ciertos factores de ambos marcos. Sabatier, quien al principio señalaba la conveniencia de usar el enfoque Top-Down en las políticas comenzó a desarrollar un sistema

mixto después de varios años, el cual tiene la inconveniencia que únicamente se puede aplicar a los países desarrollados.

Este sistema que creó se llama marco de coaliciones de apoyo, el cual no es propiamente un enfoque que nos diga cómo debe implementarse, sino que pretende, más bien, analizar todo el sistema de políticas, basado no solamente en dependencias gubernamentales, sino también en subsistemas de políticas, conformados por varios actores públicos y privados.

Busca hacer una síntesis de los dos enfoques y librar las etapas que el mismo Sabatier denominó heurísticas, las cuales consisten en identificar el problema, establecerlo en la agenda y continúan con la formulación, implementación, evaluación y reformulación de la política, aduciendo que éstas no pueden constituir un modelo porque no especifican la continuidad de las etapas y los lazos entre ellas.

Aunque hay otras teorías que pueden llegar a acercarse a estos híbridos como las redes de políticas, no serán abordadas en esta investigación, a virtud de que su fundamento teórico es muy vago respecto a la implementación.

2.3. La evaluación y seguimiento de las políticas públicas

“Mide todo lo que puedas medir, lo que no puedas, hazlo medible. Galileo Galilei”⁶³

⁶³ GALILEI, Galileo, citado por Guerrero, Rodrigo, *“Desafíos para la implementación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana en América Latina”*, en *Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana para Ciudades más Seguras* [en línea], Benito Juárez, Quintana Roo, diciembre 2010, {25 de agosto de 2012}, disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=248&Itemid=330.

Como ya se ha mencionado, las políticas públicas constituyen tomas de decisiones del Estado frente a determinadas problemáticas, las cuales, necesariamente, provocan consecuencias en la sociedad, pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar el problema que les dio origen. Para determinar cuál de estos resultados fue el obtenido, debemos evaluar los efectos, planeados o no.

La gestión del gobierno, orientada a los resultados y la necesidad de rendir cuentas por el uso de los recursos públicos empleados, es lo que genera el principal interés en la evaluación.

La evaluación de las políticas públicas es desde hace varios años una de las preocupaciones más importantes de los gobiernos de los países industrializados, a diferencia de otras técnicas de mejora gerencial, enfocada al control económico y a cumplimiento normativo, la evaluación en el actual contexto político se liga a aspectos sociales y de transparencia democrática, ésta se centra en la relación con la publicidad de sus informes y la participación plural de los actores que entran en juego.

Definiciones.

De acuerdo a la definición que da la Real Academia Española, evaluar es señalar, estimar, apreciar y calcular el valor del algo.⁶⁴ De manera más compleja y referente al proceso de políticas públicas, se puede decir que es la revisión, basada en juicios de valor, de la intervención del Estado, analizando los costos y beneficios, efectividad y eficacia de una política pública, cuyo objetivo principal es el perfeccionamiento de las mismas.

⁶⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, [en línea], {3 de enero de 2012}, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=evaluar>.

En sentido amplio es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis, han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación.

Algunos de los principales autores dedicados al estudio de esta materia a definen como:

Dye señala que: *“...es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general y en análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados”*.⁶⁵

Patton considera que la evaluación *“...consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficiencia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando”*⁶⁶.

La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa, esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones.

Todas estas definiciones ponen énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de las políticas o el programa, la evaluación es después de la

⁶⁵ ROBLES TAPIA, Gonzalo, *“La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas”*, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, número 84, enero-junio, 1993, {13 de abril de 2012}, p. 99, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr4.pdf>.

⁶⁶ FEINSTEIN, Osvaldo, *“Evaluación pragmática de políticas públicas”*, en: *Revistas ICE* [en línea], Madrid, núm. 836, mayo-junio, 2007, {13 de abril de 2012}, p. 22, disponible en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/evaluacionpp.pdf>.

planificación, sin embargo, puede considerarse que la evaluación debe, además, ocuparse de analizar el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento y el proceso de ejecución de las políticas y programas desarrollados puesto que todos estos elementos condicionan sus resultados, en esta concepción, evaluación y planificación son procesos relacionados.

Rossie y Freeman, en 1993, formularon una definición de lo que denominan evaluación global, que agrupa los distintos tipos de actividades a las que debe responder una evaluación: el análisis de la conceptualización y diseño, ejecución de un programa y la valoración de su utilidad: es la aplicación sistemática de los procedimientos para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social.⁶⁷

La evaluación no sólo es una comprobación de conformidad de la acción pública sin que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos, ya sean deseados o no, de las políticas públicas y ese juicio de valor se debe extraer con el mayor rigor de las garantías, de ahí surge la exigencia de una sola metodología.

Revela un campo complejo con innumerables prácticas muy heterogéneas y con enfoques y finalidades diferentes, presenta un desarrollo desigual en los distintos países y sigue mostrando ciertas tensiones entre el peso de sus componentes académicos y la lógica de las intervenciones públicas. En cualquier caso, los estados y los actores que intervienen en las políticas públicas reconocen cada vez más la necesidad de evaluar el funcionamiento y resultado de las instituciones y sus políticas para elevar sustancialmente la productividad y modernizar procesos específicos del sector público.

⁶⁷ ROBLES TAPIA, Gonzalo, op. cit., p. 93.

Una consideración importante es que la mayor parte de las experiencias evaluadores están enfocadas a la evaluación de programas y mucho menos a las políticas públicas en cuanto a sus funciones superiores, como tareas estratégicas de gobierno y no sólo las gestiones operativas, por lo que, son menos las que sirven como modelo respecto a la finalidad que persigue el más alto nivel de la acción de gobierno: la evaluación de las políticas públicas.

La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de los mismos. Evaluarlos hace referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales así como para juzgar la eficiencia y por ende, la permanencia o necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o política pública.

Existe un amplio consenso sobre la conveniencia de evaluar regularmente las acciones de gobierno con el propósito de conocer si están cumpliendo o no con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se desinan a ellas. En años reciente el estado mexicano adoptó decisiones encaminadas a substanciar un esfuerzo amplio y sistemático de evaluación que le permitiera conocer los resultados del actuar de sus instituciones públicas.

La evaluación de políticas públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública, mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.

El desarrollo de esta disciplina está motivado por la constante preocupación por determinar cuál debe ser el papel del sector público en la sociedad. La generalización del estado de bienestar ha intensificado el debate sobre el empleo de los recursos públicos y sus resultados. El estudio de esta cuestión se ha

abordada desde diferentes perspectivas y con la aplicación de diferentes metodologías, pero es hacia los años 30 en Estados Unidos de América cuando empieza a acuñarse el término de la evaluación de políticas públicas en el marco de la Ciencia Política, concretamente en el campo del análisis de políticas públicas.

El análisis de políticas públicas se ha centrado en el estudio de las fases de formación de las políticas y programas teniendo como objetivo producir información útil para la toma de decisiones, entre las posiciones de los analistas de políticas cabe destacar la de Laswell y Dye, quienes en 1962 y 1995, respectivamente, consideraron que el diseño de las políticas públicas se realiza en etapas identificables que pueden examinarse aisladamente, encontrándose al final de ellas la evaluación de la política o programas aplicados que incluyen su seguimiento y control.

Como se ha señalado, el objetivo de esta última etapa consiste en valorar los resultados de la política y a su vez servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, formando parte de un proceso de retroalimentación, explorando sus conclusiones y recomendaciones. La concepción del análisis de políticas públicas incorpora tanto la pretensión de conocer los efectos de las políticas ejecutadas como el intento de racionalizar la toma de decisiones políticas, aprovechando las lecciones de la experiencia.

Esta búsqueda de racionalidad en las decisiones y actuaciones públicas se ha manifestado de distintas maneras, las cuales en ocasiones olvidan que las decisiones públicas son negociaciones políticas y el resultado de la mediación de diferentes grupos de interés, ocasionando que se replantee cuál debería ser el eje central de la evaluación, dando prioridad a aspectos como la gestión eficaz de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre gestores de programas, la consideración del receptor de la política pública, la preocupación por

conocer el impacto de la misma y la necesidad de incorporar las percepciones de los participantes en los programas.

El principal objetivo de la evaluación es producir información de utilidad para quienes han de adoptar alguna decisión respecto al programa evaluado. Sin embargo, la evaluación se desarrolla en un contexto público, compuesto por múltiples actores con intereses también diversos en el resultado de la misma.

Tomando en consideración el carácter político de la evaluación, su realización también podría responder a cualquiera de las siguientes motivaciones:

- a) Justificar una posición previamente adoptada, y
- b) Posponer una decisión.

Los criterios que se utilizaban al principio para la evaluación, eran únicamente los objetivos de un programa, pero ello representa un problema, pues muchos objetivos no pueden ser claramente identificados, los programas pueden ocasionar efectos distintos a los esperados pero de importancia igual o equivalente, los responsables políticos y los gestores suelen diferir en su apreciación de los objetivos, pues éstos varían en función del entorno en el que se aplican.

Dadas estas dificultades, en ocasiones se valora la bondad de un programa en función de criterios establecidos con ocasión de la evaluación y son en función de los propios objetivos, ya que estos, independientemente del programa, son el crecimiento económico y la distribución de la riqueza. También pueden seleccionarse los criterios de la evaluación a partir del conocimiento de intereses de todos los actores involucrados en un programa, lo que daría lugar a una evaluación pluralista.

El propósito de todas las políticas públicas es generar unos determinados impactos o efectos en la sociedad. Mientras que en la fase de la implementación lo

importante es asegurar la realización de los servicios o logros, como la cantidad de niños mejor nutridos, número de escuelas o de kilómetros de carretera, etc., en la fase de la evaluación se intenta determinar si esos resultados han generados los efectos o impactos esperados, como aumentar el desarrollo económico de la región, disminuir el índice de analfabetismo, etc.

La relación entre los productos y los efectos o impactos de dichos productos en la sociedad no es directa, lineal o mecánica. La valoración de los efectos o impactos de la acción pública es una preocupación propia de la fase de la evaluación de las políticas. Valorar los efectos o impactos de la acción pública es valorar la eficacia de las políticas públicas.

Los indicadores son útiles para medir la eficacia de la política. Un indicador es una magnitud asociada a una actividad que permite, por comparación con los estándares, valorar periódicamente dichas actividades. Los indicadores tienen dos funciones: una descriptiva (aportar información sobre una situación determinada y su evolución en el tiempo) y otra valorativa (apreciar los efectos provocados por una actuación).

Para que un indicador sea válido debe presentar las siguientes características: pertinencia, objetividad, univocidad, sensibilidad, precisión, fidelidad, accesibilidad. Los indicadores ideales son aquellos que se pueden expresar con un valor numérico.

Para poder construir un indicador, se debe seguir una secuencia lógica:

- a) Saber qué se quiere medir.
- b) Determinar la información necesaria.
- c) Seleccionar los indicadores.
- d) Definir los estándares.
- e) Diseñar el procedimiento de recolección de datos.

f) Comparar los datos.⁶⁸

EVALUACIÓN		
Fines	¿Por qué evaluar?	Aprendizaje Perfeccionamiento Rendición de cuentas
Agentes	¿Quién evalúa?	Autoevaluación Evaluación externa o independiente
Objeto	¿Qué evaluar?	Políticas Públicas (programas, leyes, proyectos, etc.)
Momento	¿Cuándo evaluar?	Ex ante Intermedia o tiempo real Ex post o terminal
Cobertura	¿Cuánto evaluar?	Costes y beneficios Nivel óptimo
Métodos	¿Cómo evaluar?	Juicios de valor: relevancia, eficacia, eficiencia, etc.
Uso	Factores que influyen	Oportunidad (utilizarla nuevamente) Credibilidad (rendición de cuentas) Diseminación (internet,

⁶⁸ DELGADO GODOY, Leticia, "Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión", en *Documentación sobre Gerencia Pública*. [en línea], Castilla, tema 3, 2009, {2 de agosto de 2011}, p. 24, disponible en: http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=49a4638b-b064-44a6-b640-97e52ea0da7c&groupId=10129.

		folletos, spots, comerciales, etc.)
--	--	--

La evaluación de políticas y programas públicos puede ser analizada desde diferentes aproximaciones metodológicas:⁶⁹

a) La evaluación centrada en objetivos: es un modelo utilizado por Tyler en 1950, el cual utiliza como parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas entre lo que pretendía inicialmente y lo conseguido. Los objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados y su conocimiento es lo que orienta a la elección de las variables dependientes en el análisis y los criterios a utilizar. Este enfoque, es en la actualidad uno de los más utilizados en Europa.

b) La evaluación no centrada en objetivo o libre de objetivos: los trabajos de Scriven rompen con los enfoques anteriores al considerar objeto de la evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición. Toma como referencia para la evaluación de los efectos realmente producidos las necesidades fundamentales detectadas, lo que hace que el análisis sea menos sesgado y más completo que si sólo se consideran como parámetro de valoración los objetivos puesto que tiene en cuenta la realidad de la que se parte y se quiere modificar. Incluso propone que se obvie deliberadamente, por parte del evaluador, el conocimiento a priori de esos objetivos. Su aplicación exige deslindar del cambio total en la sociedad el provocado por el programa, esto es, su efecto neto. Se deben analizar por tanto:

1. El impacto sobre la situación o población objetivo.
2. El impacto sobre situaciones o grupos que no son objetivo.

⁶⁹ MERINO CUESTA, Marisa, *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas* [en línea], Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010, {7 de julio de 2011}, p. 13-21, disponible en: http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/Fundamentos_de_evaluacion.pdf.

3. El impacto sobre las condiciones actuales y futuras.
4. Los costes directos en términos de los recursos utilizados en el programa.
5. Los costes indirectos.

Entre otras aproximaciones a la metodología de la evaluación, hay algunas que tienen mayor aplicación que otras:⁷⁰

a) Modelos descriptivos y aproximación clínica o analítica. Estos sistematizan a modo de inventario la información relativa a las actividades y resultados del programa, ofreciendo una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa en la realidad. En una fase posterior se procede a valorar la utilidad del programa sobre la base de:

1. Comparaciones con descripciones de otros programas alternativos.
2. Normas de calidad o parámetros establecidos por los grupos de implicados más insignificativos en cada caso.

Por su parte, los modelos clínicos tratan, además de registrar los resultados, de explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en un principio, sí lo han sido. El analista, en este caso, debe escoger uno o varios parámetros que le correspondan con el objetivo buscado por la política pública. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones en las que se ha ejecutado la política, intentando responder a cuestiones de tipo causa-efecto.

b) Modelo basado en la utilización de los resultados de la evaluación. Entre los autores que han desarrollado este enfoque se encuentra Stake, que se

⁷⁰ *Ibidem* p. 43-50.

caracteriza por adoptar el proceso de evaluación a las necesidades del destinatario que se encarga la evaluación. Es un claro defensor de los métodos cualitativos, pone énfasis en la utilización de los resultados de la evaluación y en la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo:

1. Para Wholey la evaluación debería servir para mejorar la gestión y los resultados de los programas públicos, argumenta que “la evaluación está imbricada con la gestión en el modelo de gestión orientado a resultados”, de ahí la importancia de establecer objetivos perseguidos y de poseer la suficiente capacidad y habilidad para gestionar un programa. Por tanto, incluye en su déficit de evaluación el estudio de los componentes del programa y de la forma en que el mismo funciona normalmente. Es Wholey quien introduce el término evaluabilidad ya que considera que es necesario, antes de abordar la evaluación de un programa, determinar hasta qué grado puede ésta contribuir a mejorar el programa y sus resultados.
2. Para Wiss, la preocupación principal es la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación y su escasa utilización debido a la existencia de múltiples partes afectadas por un programa y el contexto donde se desenvuelve la intervención. Recomienda la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos.
3. Cromboach resalta la importancia de afrontar el diseño y desarrollo de las evaluaciones de programas, considerando los intereses y demandas de información de patrocinadores, decisores y demás grupos directamente relacionados con el programa. Así a pesar de que evaluadores e investigadores científicos utilicen la misma lógica de análisis y métodos de investigación, es el fin mismo de la evaluación lo que la diferencia.

Este enfoque, también conocido como evaluación pluralista o evaluación naturalista, se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad.

El programa se concibe como un conjunto abierto y dinámico que integra a la evaluación como elemento variable en función de la evolución de los objetivos e intereses de los actores que intervienen en el mismo, produciendo información útil para la negociación de nuevos programas.

Según Ballart, este modelo rechaza la idea de la evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa para centrarse en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con un programa.

En definitiva promueve la participación activa de los agentes implicados en un programa, otorgando menos importancia a la evaluación cuantitativa de resultados que a la cualitativa de los procesos de gestión y ejecución.

c) El modelo experimentalista: la aplicación de este método lleva implícita la consideración de la acción pública como una ciencia donde es posible realizar experimentos sobre la realidad. Entre los que abogan por la utilización de este enfoque Campbell afirma que la toma de decisiones se ha de fundamentar en la experiencia contrastada de los cambios en las condiciones sociales provocados por la intervención, para él, la administración debería evaluar un programa nuevo sometiéndolo a la experimentación antes de hacerlo extensivo a toda la población, presenta una teoría de la causación sobre la base de la cual se pretende demostrar que las hipótesis de causa-efecto que subyacen en un programa entre sus objetivos y sus medios son ciertas.

Todos los defensores de las aproximaciones anteriores han ido desarrollando esquemas metodológicos que entre el extremo de los que toman

como referencia exclusiva de la evaluación los objetivos de los programas a los que tratan de medir los logros alcanzados independientemente de lo planificado, se basan en técnicas cualitativas y/o cuantitativas de valoración, buscando la racionalidad de las decisiones y actuaciones públicas.

De los enfoques y modelos recogidos en este epígrafe se pueden extraer algunos aspectos comunes sobre el concepto de evaluación:

- a) Implica la recopilación sistemática de información sobre un amplio grupo de variables: realizaciones, resultados, impactos, procesos de gestión y ejecución, etc.
- b) Es una técnica de análisis que utiliza instrumentos de la investigación social.
- c) Se realiza porque es de utilidad para el grupo que la demanda: gestores, planificadores, investigadores, la sociedad, etc.
- d) Suministra información que permite satisfacer una amplia gama de objetivos como reducir la incertidumbre sobre la marcha del programa, facilitar la toma de decisiones, aportar información.
- e) Tratar de reconciliar los intereses de todos los afectados por el programa e implicarlos en su óptima ejecución: agentes sociales, económicos, beneficiarios, gestores, etc.

La evaluación de políticas públicas tiene ciertas funciones específicas, además de las generales que ya se han mencionado:

- a) La evaluación como control administrativo, de legalidad y financiero: el control administrativo se refiere al funcionamiento interno de los servicios públicos y no a los aspectos externos o a los efectos de la acción pública sobre la sociedad.

El control público de la legalidad y regularidad trata de comprobar si el gasto realizado se ajusta a los mandatos legislativos mientras que el control financiero recae sobre los flujos de gasto considerados como los costes de la actividad pública. Es un control más amplio que el de legalidad y se extiende a todos los aspectos de la actuación económica financiera del órgano contraído pero sin tener en cuenta los objetivos perseguidos con la intervención.

En otras palabras, este tipo de controles verifica si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas sin valorar la eficacia ni los efectos de sus acciones. El control, elemento básico del ciclo de la gestión económica-financiera del sector público, ha evolucionado, incorporando entre sus funciones, la evaluación de la eficacia, economía y eficiencia.

b) La evaluación para la racionalización de la toma de decisiones públicas: la evaluación se concibe como un procedimiento de creación y obtención de información que sirve para facilitar la toma de decisiones y juzgar entre distintas alternativas. Al mismo tiempo, la evaluación proporciona la información necesaria para decidir si un programa debe continuar expandirse o por el contrario, debe finalizar. Algunos autores denominan este tipo evaluación sumativa.

c) Evaluación como medio para la formación de los implicados en el programa: en la administración de los recursos públicos, las aproximaciones teóricas a través de investigaciones, trabajo y estudios se encuentran contrapesadas por otras de carácter empírico, que a través de realización de evaluaciones permiten aprender el efecto experiencia que la ejecución de la política tiene sobre sucesivos ejercicios de intervención estatal.

Así, la evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación, un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propios programas. Los responsables de estos aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto, que se

modifica constantemente, este tipo de evaluación también se le conoce como evaluación formativa.

d) La evaluación como generadora de información: la evaluación es una herramienta útil para satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos actores participan en el proceso socioeconómico, debe dar respuesta a las necesidades informativas.

1. De la administración pública, para que a través del ejercicio evaluatorio puedan enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia relativa de sus actuaciones.
2. De los centros gestores de las actuaciones del programa, para que tengan a su disposición un poderoso instrumento de ayuda en la gestión lo que sin duda contribuirá a mejorar la eficacia y eficiencia de sus actuaciones.
3. De la población en general: sobre el empleo de los recursos públicos y en concreto a los grupos sociales especialmente afectados por una política o programa, para que conozcan los efectos de la actuación pública.

e) Evaluación como técnica de reforma de las prácticas de la administración: la incorporación de prácticas de evaluación, de forma interna o externa en la administración pública constituye una estrategia del sector público como agente con capacidad para actuar sobre objetivos económicos y sociales, que permite aumentar la eficacia y eficiencia, sostenibilidad y estabilidad de las políticas públicas, se trata de un cambio que afecta no sólo a los parámetros o normas de las organizaciones sino al conjunto de actitudes, imágenes y actividades que conforman la gestión pública.

El desarrollo de procedimientos y formas organizativas y culturales más flexibles son factores clave para generar una información de calidad que permita

coordinar la toma de decisiones de los gestores y cumplir con los objetivos de las políticas. En este proceso de reforma, cobran un papel esencial los conocimientos y habilidades para la aplicación y desarrollo de estas técnicas de evaluación por parte de las administraciones implicadas.

El objetivo último de la evaluación, es proporcionar las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma de la administración hacia una gestión y más eficiente en una sociedad democrática que exige transparencia en la gestión de recursos públicos. De esta manera, se puede apreciar a la evaluación como una cultura, es decir, una forma de entender la administración y la gestión pública más que una técnica o un mero requisito legal.

De igual manera, desde otra perspectiva, también se puede identificar a la evaluación de las políticas desde los siguientes aspectos:

a) Evaluación interna y externa: la evaluación interna se puede realizar internamente por personal del programa o por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo, o externamente, por especialistas externos contratados por la administración.

Frente a la objetividad e independencia de la evaluación externa, la evaluación interna presenta como ventajas la mayor familiarización con el programa y por tanto mayor conocimiento de sus mecanismos de gestión y ejecución. De ahí que lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.

b) Evaluación según su función: Existe la evaluación formativa, la cual tiene por objeto proporcionar información para mejorar el objeto evaluado y evaluación sumativa, que es la que suministra información sobre si se debe continuar o suspender un programa.

c) Evaluación según su contenido: es posible distinguir tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se estén evaluando: evaluación conceptual o de diseño, evaluación de la gestión o del proceso y evaluación de los resultados e impactos.

1. Evaluación conceptual o de diseño: su objetivo es analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado, es decir, una evaluación de las necesidades.

Constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los programas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.

2. Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa: consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es su puesta en práctica, trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y de valorar el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y a dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.

Por otro lado, la evaluación de la gestión supone el estudio de la organización encargada de gestionar el programa y de sus procedimientos y criterios de funcionamiento interno.

Por tanto, afecta todos los aspectos que influyen en la puesta en marcha de las actuaciones que llevarán a la ejecución física y financiera de los programas.

4. Evaluación de resultados e impactos: Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicada está consiguiendo los

objetivos establecidos, cuando es con referencia a objetivos, o está alcanzado los parámetros o criterios de valor definidos, cuando la evaluación no está centrada en objetivos y a qué coste se consiguen, en términos de tiempo, recursos humanos, recursos materiales y monetarios. En el primer caso estamos ante una evaluación de eficacia, mientras que cuando se consideran los costes hablamos de una evaluación de la eficiencia. Ésta suele llevarse en dos niveles o escalas diferentes:

- Evaluación de los resultados: éste nivel hace referencia a los objetivos más inmediatos y directos perseguidos con la actuación, Su evaluación se centra en analizar los efectos sobre los usuarios o beneficiarios del programa.
- Evaluación de los impactos: por impacto se entiende el efecto o consecuencia más general del programa. Consiste en analizar el efecto de la política en los agregados macroeconómicos o espaciales.

Algunos autores comparan el nivel de resultados con los efectos sobre la población objetivo definitiva en el programa de la intervención y el nivel de impactos con aquellos efectos sobre la población en general. El evaluador debe deslindar los efectos del programa de otros externos para determinar en qué medida los cambios son debidos a esa intervención.

d) Según la perspectiva temporal: el cuarto criterio hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa, de ahí que pueden distinguirse tres tipos de evaluación:

1. Ex ante: se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las

necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Es decir, garantizar a priori que el programa tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que ha sido planificado.

Más allá del examen conceptual, la evaluación ex ante también se pronuncia sobre la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento, sobre la coherencia de cada una de sus líneas de actuación y sobre el impacto previsible del programa, y acerca de su beneficencia, entendida como la relación costes-beneficios sociales y económicos que se pueden obtener mediante su aplicación.

2. La evaluación intermedia, es la que se lleva a cabo a medio camino en la ejecución, consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la edición de la forma en que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Las evaluaciones intermedias se pronuncian sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos considerados y calidad del sistema de gestión y seguimiento del programa. Su objetivo principal es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del programa.

Para ello, durante la ejecución, resulta imprescindible recoger datos que describan el comportamiento del programa. Esta tarea de recopilación de información es lo que se denomina seguimiento.

Así el seguimiento constituye una tarea que exige un esfuerzo notable de recolección de información, tanto física como financiera; información que es relevante y necesaria para valorar, una vez finalizado el programa o a medio camino en su ejecución, el impacto, la eficiencia y la eficacia del mismo y de cada una de sus actuaciones.

3. La evaluación ex post: es la que se realiza una vez finalizado el programa, permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

Ahora bien, estos dos últimos criterios de clasificación no son excluyentes. Las evaluaciones ex ante, intermedia y ex post pueden englobar todos los tipos de evaluación contemplados en la clasificación según su contenido, con la única diferencia de que ahora se realizan antes, durante o después, de la ejecución del programa.

Por tanto esta clasificación de la evaluación en función del momento en que se haga en relación con la aplicación del programa no debe confundirse con la clasificación en función de las fases de desarrollo de un programa, que se corresponde con los tipos de evaluación según su contenido.⁷¹

⁷¹ CARDOZO BRUM, Myriam, “La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, núm. 84, enero-junio, 1993, {3 de agosto de 2012}, p. 167-197, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf>

CONCLUSIÓN CAPITULAR

En base a la información vertida en este capítulo, se deduce que aún y cuando el diseño de una política pública sea excelente, si no existe un método correcto para implementarla, seguramente la misma se irá al fracaso.

Al igual que en la etapa del diseño, la implementación de la política pública puede ser llevada a cabo mediante dos métodos o visiones teóricas, que también resultan antagónicas entre sí: Top-down y Bottom-up. La diferencia reside en que el primero de ellos pretende implementar las políticas públicas desde arriba hacia abajo. Es decir, que los encargados de implantarlas sean las esferas administrativas, quienes a su vez se encargarían de ir dando las órdenes en forma descendiente hasta llegar a los burócratas de más bajo nivel jerárquico, que son quienes tienen contacto con los ciudadanos.

Por el contrario, la visión Bottom-up, se basa en la ideología de implementar las políticas públicas de abajo hacia arriba. Es decir, de los burócratas de ventanilla hacia las grandes cúpulas de la administración pública, tomando en cuenta que son aquéllos quienes conocen a la perfección la manera en que se llevan a cabo los trámites y las necesidades de los ciudadanos, por lo que pueden ir modificando las políticas públicas conforme se están implementando, para que tengan mejores resultados.

Estos dos métodos son únicamente marcos teóricos que sirvieron de referencia para modificaciones posteriores, por lo que, en la práctica se recomienda la implementación de las políticas públicas mediante enfoques híbridos, que contengan combinaciones de las mejores características de cada uno.

Ahora bien, una vez que se ha diseñado correctamente una política pública y que se implementó, es de suma importancia evaluar sus resultados. En primer lugar, para verificar si los objetivos iniciales se alcanzaron o si algunos otros no previstos también se lograron. Pero también, porque sirve para generar información que servirá de base para la elaboración de nuevas políticas públicas en situaciones semejantes.

CAPÍTULO III

EL ENTORNO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

3.1. Participación ciudadana

“Es sólo un espejismo suponer que se puede construir una verdadera democracia sin el concurso de verdaderos ciudadanos...”⁷²

Existe un acuerdo generalizado entre diversos teóricos de la democracia, desde Jean Jaques Rousseau, hasta James Madison, John Stuart Mill, Robert Dahl, Benjamin Barber, David Held y Hohn Dryzak de que la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa, aunque se debata constantemente sobre la cantidad de participación ciudadana que se considera necesaria o deseable, se concluye que el activismo y la deliberación de los ciudadanos son intrínsecamente valiosos por sí mismos. Es decir, sea extensa o limitada, la participación es uno, aunque sólo uno, de los indicadores de solidez de cualquier democracia.⁷³

Hoy es común escuchar que la participación de la sociedad es indispensable para la buena marcha del gobierno, principalmente en temas como

⁷² MADISON, James, citado por Reyna Lara, Mauricio, “El destino de la participación ciudadana en México”, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, vol. 2, núm. 3, 2006, {13 de enero de 2012}, p. 305, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/3/cnt/cnt13.pdf>.

⁷³ NORRIS, Pippa, “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”, en: *School of Government, Harvard University* [en línea], Cambridge, julio 2002, {4 de noviembre de 2012}, pp. 5-6, disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/Mexican%20Civic%20Engagement%20Norris%20espanol.pdf>.

el combate a la corrupción, la superación de la pobreza, la equidad del género o la protección del medio ambiente. En efecto, en la actualidad no se podían comprender varios aspectos de la administración pública sin el componente de la participación ciudadana.

Actualmente, el ciudadano ha mostrado mayor interés en los asuntos públicos de su entorno con la plena convicción que vive día con día, mayores problemas sociales que le afectan en el desempeño de su conducta, entorpeciendo sus diferentes roles como actor social, problemas que se vuelven generalizados ante la interacción con sus semejantes y que propician entablar diferentes diálogos sobre la efectiva y eficaz representación de nuestros actores políticos que garanticen el pleno desarrollo de la misión por la cual fungen, ya sean partidos públicos o servidores públicos.

He aquí la importancia de la participación de los ciudadanos, ya que pretende no sólo hacer una evaluación de los buenos o malos gobiernos, sino que existan medios de control social que permitan desarrollar diferentes criterios y opiniones dentro de la legalidad, con la convicción de construir estrategias en las que infieran en la generalidad de la población, cubriendo con ello las grandes necesidades colectivas, con el objetivo de contar con un gobierno visionario.⁷⁴

El debate sobre la participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno constituye un terreno complejo y políticamente confuso en el México contemporáneo. Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación de los ciudadanos, aunque cada quien le dé un significado diferente.

Esto es porque se trata de un concepto sujeto a múltiples definiciones, dependiendo de la perspectiva en que se aborde. Se refiere principalmente a la

⁷⁴ REYNA LARA, Mauricio, op. cit. p. 316.

posibilidad de la sociedad, a través de sus actores, de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los Poderes Legislativo y Judicial.

Podemos entender la participación ciudadana como la intervención organizada de ciudadanos o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana.⁷⁵

Los actores a que se hace referencia, pueden ser de dos tipos:

Los actores individuales son los ciudadanos particulares o las personas físicas que participan por medios institucionales, como las peticiones, cartas, llamadas, quejas, acceso a la información pública, etc., o no institucionales, como los plantones, las tomas de vialidades, las medidas de presión, etc. Por tratarse de personas en lo particular, estos actores varían ampliamente y suelen participar por casos específicos que los afecten directamente. Por lo general, a ellos están dirigidos los mecanismos de atención ciudadana.

Los actores colectivos o sociales son las agrupaciones de personas o de instituciones en torno a intereses en común. Ejemplo de ellos son las instituciones de educación superior, las cámaras empresariales, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, sindicatos, etc., a ellos, están dirigidos los mecanismos de participación ciudadana.⁷⁶

⁷⁵ OLVERA, Alberto J., *“La participación ciudadana y sus retos en México”*, [en línea], México, diciembre, 2009, {6 de noviembre de 2012}, p. 4, disponible en: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera_Entregable_2.pd](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera_Entregable_2.pd).

⁷⁶ *“Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*, [en línea], Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, México, septiembre 2008, {6 de noviembre de 2012}, disponible en: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>.

Se entienden por mecanismos de participación ciudadana a las formas de las cuales la administración pública facilita la interacción con los actores sociales colectivos en función de las necesidades, intereses, experiencia y percepciones de la sociedad.

Se hace la mención que los mecanismos de participación ciudadana están enfocados a los grupos únicamente, porque para los actores individuales está enfocada la atención ciudadana, que aunque podrían confundirse, no es lo mismo. Ésta se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender de manera directa a los particulares, específicamente para orientarlos en trámites y servicios y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias. El elemento común que tiene con la participación ciudadana es que en ambos casos de da una interacción de ciudadanos con la administración pública.

En la siguiente tabla se ejemplifican, de manera general algunas formas de participación ciudadana de acuerdo al momento de política pública que impactan.

EJE TEMPORAL

(en relación con los momentos de la política pública)

Momento de la política pública	ANTES Planeación	DURANTE Ejecución	DESPUÉS Evaluación
Participación ciudadana:	Prospectiva	Procesal	Retrospectiva

Ejemplos:	-Propuestas	-Información	-Evaluaciones
	-Agendas ciudadanas	-Seguimiento monitoreo	y -Estudios de percepciones.

En la actualidad, América Latina cuenta con dos principales proyectos políticos que se disputan la hegemonía política e ideológica: el neoliberal y el democrático participativo, el primero necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública y como un instrumento que puede facilitar la ejecución de la política social por agentes privados. El segundo percibe a la participación como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debatan sino que se deciden y vigilan políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.⁷⁷

En México, la limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se confunda la noción de participación ciudadana con las formas de democracia directa: referéndum plebiscito e iniciativa popular, al grado que las pocas leyes de participación ciudadana que existen en nuestro país, todas a nivel de entidades federativas o estados, como la Ciudad de México, Morelos, Jalisco y Coahuila, se refieren central o únicamente a los dichos mecanismos de democracia directa.⁷⁸

Indudablemente las formas de la democracia directa abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas aquellas tienen un carácter excepcional. Es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones

⁷⁷ OLVERA, Alberto J., op. cit. p. 20.

⁷⁸ *Ibidem* p. 21.

políticas muy específicas, de tal manera que rara vez pueden ser empleadas realmente. Sin embargo, no dejan de ser mecanismos que pueden ser utilizados para fines de legitimación de gobiernos o líderes. Equiparar la participación ciudadana con la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.

En nuestro país la discusión sobre la participación ciudadana está muy atrasada respecto de otros países latinoamericanos, en realidad sólo presenciamos el dominio de una confusión conceptual y política de manera que los actores civiles y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, un discurso alusivo a muy diferentes procesos en marcha.

Esto se refiere a que México tiene una abundancia de discursos, leyes e instituciones formalmente participativas, pero esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política en todo lo concerniente a la participación ciudadana. Sí existen espacios e instituciones para la participación, aunque no todos ellos funcionan de la manera en que deberían de hacerlo.

En México, la participación ciudadana tiene un marco legal bien definido, que alude y fundamenta a la participación ciudadana en la Administración Pública.

**Constitución
Política de los
Estados Unidos
Mexicanos**

Nuestra Carta Magna contempla derechos de los mexicanos, fundamentales para la participación en asuntos públicos:

- Derecho de acceso a la información: artículo 6
- Derecho de petición: artículo 8
- Derecho de asociación: artículo 9
- Participación en la planeación del desarrollo: artículo 26

<p>Ley de Planeación</p>	<p>Prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional, su artículo 20 establece que las organizaciones representativas de varios grupos sociales participen como órganos de consulta permanente en la planeación relacionados con su actividad.</p> <p>El artículo 28 establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación, tanto de los Gobiernos de los Estados como con los grupos sociales interesados.</p> <p>Los artículos 32, 37, 38, 39 y 40 prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados.</p>
<p>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</p>	<p>Establece como uno de sus objetivos el de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados y el de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.</p>
<p>Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones</p>	<p>Tiene como parte de su objeto favorecer la coordinación del gobierno federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en lo relativo a las actividades que fomenta la misma Ley. Una de estas actividades son las cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en los asuntos de interés</p>

**de la Sociedad
Civil.**

público (artículo 5).

Señala que uno de los derechos de las OSC consiste en participar en la planeación democrática conforme a la Ley de Planeación (artículo 6).

Establece la constitución de la Comisión de Fomento de Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial permanente. Esta Comisión tiene como parte de su objeto la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Políticas Públicas (artículo 1 del Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento).

**Acuerdos
Internacionales**

La participación ciudadana es frecuentemente abordada en Convenciones, Pactos, foros y documentos de organismos multilaterales de los que México forma parte. Si bien no en todos los casos es nombrada como participación ciudadana, sí hay coincidencia en el planteamiento de crear vínculos de colaboración gobierno-sociedad en asuntos de interés público, como la superación de la pobreza o la equidad de género.

Un ejemplo son las tres convenciones internacionales anticorrupción de las que México es firmante:

-La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Internacionales de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

-La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA).

-La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU).⁷⁹

En la práctica este tema de la participación ciudadana ha tomado relevancia hace relativamente poco tiempo en nuestro país. Con el movimiento estudiantil de 1968 comenzó a cambiar la perspectiva de la misma, la sociedad civil, entendida como un conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por sus derechos o por reivindicaciones específicas se materializó a lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado.

Se trataba de una sociedad civil constituida por nuevas organizaciones de campesinos, del sindicalismo independiente, de agrupaciones empresariales pequeñas y medianas, en suma, por expresiones de clase que rompían con el patrón corporativo, así como por un movimiento estudiantil de proporciones nacionales que representaba la emergencia de una nueva cultura política, y del cual se desprendieron nuevos grupos que urgían nuevas agendas, como el femenino, el ecologismo y la lucha por los derechos humanos.

El discurso de la participación ciudadana comenzó con Miguel de la Madrid, durante su periodo presidencial de 1982 a 1988, quien en 1983 hizo aprobar una Ley Federal de Planeación que institucionalizó las consultas populares que había realizado como candidato presidencial y creó un Sistema Nacional de Planeación

⁷⁹ "Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal, [en línea], Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, México, septiembre 2008, {6 de noviembre de 2012}, disponible en: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>

Democrática, el cual sirvió de paraguas a 18 foros, de los cuales se supone que resultó el Plan Nacional de Desarrollo.

En un país autoritario, donde las acciones civiles eran casi inexistentes y en el que los movimientos sociales más importantes estaban en abierta confrontación con el Estado, sólo podía impulsarse una participación institucionalizada simbólica y ficticia.

Un giro en el enfoque gubernamental de la participación ciudadana se produjo en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, de 1988 a 2004, quién enfrentó los graves problemas de legitimación con que había nacido su gobierno, producto de lo que supone un gran fraude en las elecciones presidenciales de julio de 1988. Desarrolló e implementó un programa de política social innovador que recibió el nombre de SOLIDARIDAD.

El Programa Nacional de Solidaridad se convirtió en un símbolo de identidad del gobierno de Carlos Salinas, pues era el concepto que unificaba el conjunto de políticas públicas que vinculaban al gobierno y a la sociedad.

El modelo de participación que impulsaba el Estado en este Programa estaba basado en la unidad micro-local, cada proyecto, cada obra pública tenía un Comité de Solidaridad, que se encargaba de labores de contraloría, ejercidas en forma directa por los beneficiarios.

De esta época provienen los conceptos más acotados de participación: participación comunitaria, entendida como aquella que los ciudadanos desarrollan en los micro-espacios en donde viven, sea la comunidad campesina, el barrio urbano una asociación de afinidades culturales, y también participación social que fue usada para referirse a la presencia de organizaciones sociales de algún tipo en espacios consultivos formales.

Sin embargo, éstos comités en lejos de representar un concepto de participación ciudadana democrática, eran una creación desde arriba que, además de no resolver el problema de su propia legitimidad, no podían suplir a la eficiente maquinaria del partido en el poder.

En tanto los partido actuaban en un clima de abierta confrontación que se manifestó en decenas de conflictos postelectorales, varios de ellos violentos, los actores civiles cuyas dirigencias no se trasladaron a los partidos se preocupaban por crear una presión social a favor de la democracia desde afuera del sistema político. Se trataba de las emergentes organizaciones no gubernamentales, de algunos grupos conservadores cuya matriz era un catolicismo tradicional y de grupos culturales urbanos, anclados en las universidades y en el sistema educativo general, todos los cuales coincidían en la aspiración democrática.

Así, la sociedad civil de los años noventa adquirió un perfil público marcadamente dominado por las ONG's, esto no quiere decir que no hubiese otros actores activos de la sociedad civil, sino que estaban debilitados u optaron por mantenerse en el ámbito privado. Dentro de éstas toma principal importancia *Alianza Cívica*, por ser el movimiento ciudadano pro-democrático más amplio de la historia de la política mexicana, hasta ese entonces, pues abarcó todo el país y contó con grupos de apoyo provenientes de todas las ideologías políticas, amplió el concepto y la práctica de la participación política de los ciudadanos: era posible plantearse una lucha por la democracia desde fuera del sistema político.

Para el año 2000, cuando Vicente Fox asumió la presidencia de la República, la idea de la participación ciudadana se había establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Particularmente en el nivel local de gobierno existía este consenso en ciertas áreas de la administración federal se hablaba de su necesidad y de la conveniencia para gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública pero pocas veces en términos de construcción democrática.

Durante el gobierno de Vicente Fox se despliega así cierta experimentación participativa, desarrollando ciertas modalidades, la más usada es la contraloría social. En el año 2003 se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y por consiguiente la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. A principios de 2004 se aprobó la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil que debería ser un instrumento de visibilización y de mayor institucionalización de la participación de las OSC's en la política pública.

Los mecanismos de democracia directa con los que algunas legislaciones estatales cuentan, han sido virtualmente desechados en la práctica por la dificultad de su implementación o usados escasas veces en condiciones precarias, la legislación de la democracia directa, que ya existe en la mayor parte del país a nivel de las entidades federativas no garantiza de ninguna manera la funcionalidad de este tipo de prácticas democráticas.

3.2. Alternancia Política

¿Por qué se ha de temer a los cambios?

Toda la vida es un cambio.

¿Por qué hemos de temerle?⁸⁰

En México existe la idea generalizada de que como yo hubo alternancia política, se vive un equilibrio de poderes y una democracia plena, sin embargo la

⁸⁰ HERBERT, George, citado por Dresser, Denise, *El país de uno, reflexiones para entender y cambiar a México*, Aguilar, 2011, p. 224

alternancia de los partidos en el poder no genera por sí misma competitividad electoral, ni una división real de poderes.

Si uno como elector vota por un mismo partido para presidente, gobernador, presidente municipal, diputados, senadores y demás puestos de elección popular, le está dando el poder a una sola ideología o grupo político. Por lo que para que exista un real alternancia, debe votarse por diferentes partidos, creando un equilibrio. La democracia, en muchas de las ocasiones no depende de los gobernantes, sino de nosotros mismos, que somos quienes los elegimos. Nos encontramos en un proceso de transición hacia una verdadera cultura política.⁸¹

Durante la mayor parte del siglo XX, un solo partido, el Revolucionario Institucional, tuvo en su poder la Presidencia de la República en México. El 2 de julio de 2000, el Partido Acción Nacional obtuvo el triunfo en las elecciones presidenciales, con eso, se dio después de 70 años, la idea de la alternancia política en nuestro país.⁸²

Los resultados de esas elecciones implican, además de los cambios políticos visibles externamente, otros de mayor importancia, así como consecuentes transformaciones, que resultaron o debieron resultar del acomodo de fuerzas políticas resultantes de la alternancia del poder.

Antes, el eje central del sistema político mexicano giraba en torno al presidente de la república y de su relación con el partido gobernante, por tanto, en ese sentido, la alternancia política para nuestro país, una nueva estructura de

⁸¹ BASSOLS RICARDEZ, Mario y Arsaluz Solano, Socorro, *"Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas"*, en: *Frontera Norte* [en línea], México, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre, 1996, {6 de noviembre de 2012}, p. 113, disponible en: http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN16/6-16_Gobiernos_municipales_y_alternancia_politica_en_ciudades_mexicanas.pdf.

⁸² OJEDA GÓMEZ, Mario, *"México, antes y después de la alternancia política: un testimonio"*, en *Región y Sociedad* [en línea], Sonora, vol. XVI, núm. 31, 2004, {6 de noviembre de 2012}, p. 228, disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/31/8resenaeliseo.pdf>.

poder en la que ya no aparecerá, necesariamente el titular del ejecutivo federal como el núcleo del sistema político.⁸³ Es decir, el 2 de julio de 2000, no solamente perdió la elección el partido oficial, sino también el presidencialismo mexicano.

La relación del Presidente de la República-partido oficial era de naturaleza simbiótica, en las que existían indisolubles lazos de dependencia, de uno hacía el otro, en sentido bidireccional, por lo que ésta derrota para este último rompe con esa relación dejándolo en orfandad a él, pero también y de una manera más trascendente a la propia figura de la Presidencia de la República.

Generando, además, una necesidad de moldear sus actuaciones y mejorar sus determinaciones, pues no todas le serían aplaudidas o consentidas por los partidos de oposición.

Este cambio del partido político en la hegemonía del poder ejecutivo no se debe únicamente al candidato de Acción Nacional Vicente Fox. Él y su triunfo en el 2000 son, en todo caso, producto de cambios que había tenido la sociedad mexicana y que la habían transformado en una que ya estaba preparada para recibir a Fox como el protagonista de la alternancia.

El cambio que se considera mayor y que ocurrió en la década de los noventas fue haber transitado de una filosofía oficial que ponía énfasis en lo público a otra que lo hacía en lo privado, ya que significó el abandono de la ideología de la revolución y dio pie a que se produjera ese tránsito en varios aspectos. Por ejemplo, en el terreno educativo empezaron a ganar terreno las universidades privadas y por consecuencia, su visión empresarial.

⁸³ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Alternancia política y cambio constitucional*, en: *Democracia y Gobernabilidad* [en línea], México, 2004, pp. 255, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/14.pdf>

Otro aspecto destacable es el peso que tiene la variante internacional, ya que Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo ciertas presiones internacionales, sobre todo relativas al hecho de que un país con el mismo partido en el poder después de 70 años no cumplía con los requisitos democráticos exigidos en el ámbito mundial y se estaba quedando rezagado, corriendo el peligro de ser excluido de las relaciones internacionales.⁸⁴

En el plano nacional, debido al comportamiento de la sociedad y de los actores políticos, fue calificada como un modelo de cultura cívica. Esta reacción se debió a la coyuntura internacional y a que México, no era el mismo. También ayudó el blindaje económico y la creación de un gabinete de transición que permitió el control de los asuntos importantes. De igual manera, en el plano internacional, la reacción fue positiva por parte de las democracias del mundo.

3.3. Rendición de Cuentas

“Lo que las leyes no prohíben, puede prohibirlo la honestidad.”⁸⁵

Es la obligación legal y ética de los políticos y servidores públicos de informar a otro sobre sus decisiones y justificarlas, lo que conlleva a la posibilidad de que las malas elecciones puedan ser sancionadas. Dependiente de quién sea el sujeto al que se informe, se distinguen tres tipos de rendición de cuentas:

⁸⁴ REVELES VÁZQUEZ, Francisco, *“La derrota del partido gobernante en México: la campaña presidencial del PRI”*, en: *Revista Sociológica* [en línea], México, año 16, núm. 45-46, enero-agosto 2001, {6 de octubre de 2012}, pp. 143-144, disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4504.pdf>.

⁸⁵ SENECA

- a) Horizontal: Cuando el político o servidor público informa sobre su proceder a alguna instancia del poder público, como por ejemplo al Poder Legislativo o bien, a los órganos de control y fiscalización del propio gobierno.
- b) Vertical: También llamada *rendición de cuenta social*, porque es la que realiza el servidor público o dependencia gubernamental a los ciudadanos en general o a los que está enfocado su actuación.
- c) Transversal: Es aquella que se ejerce desde los organismos públicos autónomos a cargo de los ciudadanos, como son el Instituto Federal Electoral o el Instituto Federal de Acceso a la Información.

En el periodo de transición del poder de un partido político a otro, una parte de la polémica se trasladó al campo de la rendición de cuentas. Este hecho se debe en buena medida a las innovaciones institucionales, especialmente a la creación del IFAI y a la relación que se estableció entre el ejercicio de la transparencia como medio y la rendición de cuentas como fin.

La rendición de cuentas es un concepto cuya esencia radica en el constante esfuerzo de los ciudadanos por controlar el poder y expresa de manera nítida la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder.

La democracia como régimen se caracteriza no sólo por las garantías legales e institucionales que se otorgan a los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, sino porque su arquitectura legal e institucional incluye la obligatoriedad de que los actores gubernamentales expliquen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos, y sean capaces de recibir sus opiniones en mecanismo de interacción, así como la posibilidad de que quienes infrinjan las leyes sean debidamente sancionados.

Se trata entonces de un concepto que define un modelo de relación entre ciudadanos y Estado en el que hay un doble proceso, primero de responsabilización de los actores estatales y segundo de participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

La rendición de cuentas social se debe constituir a través de un complejo entramado de actores y movimientos sociales que desde el ámbito de la sociedad civil y a través del espacio público intervienen en la vida política, defendiendo intereses, valores, normas y proyectos políticos diversos y plurales.

La falta de autenticidad de la gran mayoría de los espacios de participación ciudadana en México ha convertido el concepto mismo de participación en una palabra vacía y carente de sentido. Recuperar las instancias de participación como espacios reales de intercambio democrático entre Estado y ciudadanos es una labor fundamental en la democratización de la vida pública.

Las instancias de participación ciudadana deben funcionar de manera transparente y ser públicas, pues de otra manera la ciudadanía no tendría manera de saber qué están haciendo quienes supuestamente los representan.

3.4. Transición democrática y procesos electorales

3.4.1 Transición Democrática

La transición mexicana a la democracia ha sido objeto de innumerables estudios, en ellos se hace una constante referencia a las reformas electorales y al fortalecimiento paulatino de los partidos de oposición como los mecanismos

fundamentales del cambio político en México.⁸⁶ En este sentido, parece haber un consenso respecto al caso mexicano como uno más de democratización por la vía electoral.

En el año 2000, por primera vez en más de 70 años, se logró en México, la alternancia en el poder. Sin embargo, este cambio en el régimen político, más que significar el inicio de una transición a la democracia, ha propiciado un reacomodo en el sistema político mexicano, continuando y profundización un modelo económico que ha deteriorado aún más la vigencia de los derechos humanos.

Una verdadera transición a la democracia habría implicado el inicio de una lucha contra la impunidad y el reconocimiento de la verdad y la justicia para las víctimas de crímenes del pasado; el estrechamiento de los márgenes de desigualdad, incluyendo la pobreza y la marginación rural, indígena y femenina; y la reconciliación nacional con base al reconocimiento de la diversidad y la apertura de espacios de participación política de la ciudadanía.

La decepción de la “transición” ha dejado claro en la conciencia pública, que una democracia formal electoral es insuficiente para atender los graves y añejos agravios a la sociedad, dando pie a diferentes movimientos de resistencia y desobediencia civil. Lucha contra la impunidad, por la verdad y la justicia.

3.4.2 Los Procesos Electorales

En los procesos electorales la vida de los países cambia: en ellos confluyen diversas fuerzas políticas y por supuesto la sociedad no es ajena a ello. La

⁸⁶ MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión?”, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, 2008, {5 de octubre de 2012}, p. 65, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr4.pdf>.

organización de un proceso electoral en México se basa actualmente en modelos administrativos, jurídicos y procesales aplicables a la función pública. Ello significa que se trata del desarrollo, dentro de un periodo y ámbito geográfico definidos, de actividades planeadas, coordinadas, controladas y ejecutadas con base en reglas y normas claramente establecidas y conocidas por los participantes durante la renovación de determinados cargos de elección popular.

No obstante, las instituciones encargadas de la organización de los comicios son instancias fundamentalmente de carácter ejecutivo. Éstas, si bien cumplen con la encomienda de realizar una función estatal o pública, guardan una autonomía política y técnico-administrativa respecto del poder ejecutivo, sea éste federal o local.

Aunque el proceso electoral implica elementos de corte político y administrativo, es preciso resaltar que su caracterización se da con base en un marco jurídico específico. Ello en virtud de que la preparación, desarrollo y los resultados del proceso anteponen premisas y conllevan efectos legales concretos.

Claro está, la pulcritud en el desarrollo de cada uno de los actos del proceso, además de expresar legalidad, guarda un vínculo con la legitimidad de los cargos sujetos a la elección, lo cual suele llevarla al terreno político.

En este contexto, en la legislación electoral es donde se establece: cuándo debe iniciar un proceso electoral, cuáles son los cargos a elegir, quiénes tienen derecho a participar como electores y como candidatos, y cuáles son los procedimientos para su registro, cómo deben dirimirse las inconformidades sobre los resultados y quién tiene la autoridad para decidir si éstos se ratifican o se revierten, y en consecuencia, cuándo se está en condiciones de determinar que han sido agotados los actos que llevan a la conclusión del proceso.

En síntesis, es posible sostener que los procedimientos que deben seguirse durante el desarrollo de un proceso electoral constituyen una pieza esencial para la existencia de una verdadera democracia. A este respecto, debe recordarse que en la organización de los procesos electorales confluyen autoridades pero, quizá como nunca en otros momentos de la vida democrática de una sociedad, los propios ciudadanos.

El deterioro institucional de los órganos relacionados a la legalidad electoral es un reflejo de la degradación y deterioro de los partidos políticos para representar los intereses de la población una vez que llegan al poder. Protegidos en el monopolio del acceso al poder público, el régimen político actual se constituye principalmente por los tres mayores partidos PRI, PAN y PRD, que conforman los poderes del actual Estado Mexicano.

Una vez que el PRI perdió el poder presidencial y las mayorías en las cámaras, contrario a lo esperado, los partidos de oposición comenzaron a alejarse de las demandas sociales para entrar en el juego electoral de la alternancia, buscando ganar espacios de representación política sin importar con quien hicieran alianzas. Del régimen del partido único se pasó a un régimen de partidos en los que algunos han denominado partidocracia.

La partidocracia puede definirse como el gobierno de partidos políticos, una forma de oligarquía, el gobierno de unos cuantos que rigen en beneficio propio. Este régimen de unos cuantos, otorga a los partidos políticos el monopolio de la competencia electoral y, una vez en el poder, la libertad plenipotenciaria de decidir sobre los asuntos públicos sin ningún control por parte de los ciudadanos. El otro rasgo esencial de la democracia, que los individuos puedan participar en la dirección de los asuntos públicos que les atañen, tampoco se verifica.

3.4.3 La Democracia

La democracia, la auténtica, la verdadera, la que no tiene disfraces, ha sido y seguirá siendo el ideal por el que ha luchado el pueblo mexicano desde que obtuvo su independencia. No quieren los mexicanos ni dictaduras militares ni dictaduras de partido; ni oligarquías ni socialismos autoritarios o formas más o menos larvadas de totalitarismo. Quieren una sana, genuina y firme democracia. Una democracia que puede tener defectos, como toda institución humana, pero que es siempre perfectible, mientras no se le pongan obstáculos.

¿Cómo lograr esta democracia en México? Hay que rechazar, ante todo, los caminos violentos para obtenerla. La violencia engendra violencia y no llega a ningún resultado positivo. Los métodos violentos podrán ser útiles e incluso necesarios para obtener un resultado inmediato en situaciones desesperadas, pero no para lograr efectos permanentes y valiosos. Las cosas que valen se van obteniendo por una evolución lenta y bien dirigida, mediante la creación de hábitos y la adquisición de virtudes, por el esfuerzo continuado para llegar a las metas superiores.

La democracia no es nada más una forma de gobierno, sino un estilo de vida. Una forma de vivir y comportarse a la que sólo se llega por un proceso de maduración y autoconciencia. Implica un gran sentido de responsabilidad y una decisión, constantemente renovada, de sacrificarse por el bien común. Y con ello un gran valor para defender, aún con la vida misma, la libertad y la justicia. Supone una actitud de crítica y de inconformidad y una permanente lucha por el derecho, pero sin violencias ni excesos. Lo que importa es la constancia. No quitar el dedo del renglón cuando se trata de salvaguardar los derechos del pueblo, como lo hizo Gandhi en la India.

Por estas razones, la democracia es un ideal difícil de alcanzar. Pero no una utopía imposible. Si hay decisión firme de lograrlo y se aprovechan al máximo

los recursos humanos, de la mente, de la voluntad, del afecto, del esfuerzo cotidiano en el trabajo, puede muy bien realizarse. Hay que partir de una base innegable: la educación de la población del país para que llegue a ser un auténtico pueblo. No un rebaño de borregos, no un conglomerado de esclavos, no una masa amorfa sin capacidad de determinación y decisión, sino un grupo de hombres libres, conscientes y responsables. Iluminados, alertas y decididos.

La educación para la democracia, que en el fondo es la educación para la libertad, comienza desde la niñez. Hay que hacer ver al niño cuáles son las razones para que actúe en determinada forma. Hay que inculcarle que debe proceder por convicción y no nada más por el miedo al castigo o el halago de la recompensa. Hay que hacerle sentir su responsabilidad frente a los demás. Es imperativo que caiga en la cuenta que no debe vivir nada más para sí mismo, para la satisfacción de su egoísmo, sino para el bien de los que lo rodean. Tal vez al principio no se dé cuenta bien de esto, pero poco a poco se le irá formando el hábito de ayudar, servir y encontrar gozo en hacer algo bueno por los otros.

Al llegar a la adolescencia y a la juventud, el ser humano debe ir desarrollando un profundo sentido social. Se le debe fomentar su conciencia crítica, su responsabilidad, su compromiso frente a los valores individuales y sociales y su decisión de luchar siempre por la justicia y el derecho. Con este espíritu debe pasar por la educación media y preparatoria hasta llegar a la mayoría de edad. Y se entrene para exigir el cumplimiento de las normas legales y estatutarias de la institución a que pertenece y con ello el respeto a su libertad de elección y al ejercicio de sus derechos.

Siendo ya un ciudadano, por haber alcanzado la edad señalada en la ley fundamental del país, el joven debe participar activamente en todos los procesos electorales. Debe sentirse comprometido con el bien público nacional y solidario con los demás miembros de la comunidad en la lucha, por alcanzarlo. Y si siente con mayor intensidad la vocación política, debe escoger el partido político que

mejor responda a sus intereses y represente sus ideales. Ha de estar siempre alerta para ejercitar tres actividades básicas: ver, juzgar y decidir. Debe combatir la abulia, la apatía, la falta de interés, que llevan al abstencionismo y ha de estar siempre dispuesto a combatir con valor civil todas las circunstancias adversas de la vida política y los ataques contra el derecho, la justicia y las libertades públicas.

La lucha cívica y política en la democracia tiene que ser permanente. No se agota con los actos de un determinado proceso electoral. Ni se manifiesta, esporádicamente, cada determinado número de años. Es una actitud de espíritu que acompaña al hombre en todos los momentos de su vida cotidiana. Lo mismo cuando escribe una carta de protesta para que se publique en un periódico que cuando manifiesta su disgusto, por las vías legales, contra las tarifas excesivas de los servicios públicos o el alza indebida de los artículos de primera necesidad. Hay múltiples formas de resistencia pasiva y activa. Y todas ellas deben ser realistas y prácticas. No debe haber "ilusos ni desilusionados" en la pugna democrática.

Los peores enemigos de la democracia no son los partidos totalitarios, sino los vicios y defectos internos que corroen el espíritu cívico del hombre: la pereza, la cobardía, el egoísmo, la codicia, la corrupción. La transmutación de los valores de la vida social: el cambiar por valores pragmáticos y de conveniencia inmediata los valores morales y jurídicos más profundos de la convivencia humana. Cuando esto sucede, nada hay que pueda salvar a un país de la decadencia y de la dictadura.

Tales son las características de una educación para la democracia. Y con ellas las reglas técnicas para obtener los mejores hombres en el gobierno. Hay que saber combinar las dos facetas de la política: la política como arte y la política como técnica. Pero hay que recordar que lo más valioso son las virtudes políticas de gobernantes y gobernados.

Cuando en México entremos por la senda de una verdadera educación democrática; cuando los integrantes del pueblo mexicano sepamos ejercitar, madura y responsablemente, nuestros derechos cívicos y políticos, cuando estemos dispuestos a perderlo todo y aun a dar la vida por la defensa de la libertad, la justicia y los derechos públicos, cuando sepamos utilizar todos los medios pacíficos y legítimos para luchar contra las arbitrariedades y despotismos, cuando no dejemos pasar por alto ningún abuso de poder, ni ningún intento por restringir las genuinas libertades populares; entonces, sin duda alguna, habremos conquistado la democracia y sabremos mantenernos en ella. Aunque sea una lucha de años. Seremos el pueblo democrático que hemos querido ser desde el principio de nuestra vida independiente.

3.4.4 Inseguridad

La violencia e inseguridad en México afecta los derechos y libertades fundamentales, lo que impacta, por acción u omisión, en el sistema político institucional de este país, revela el Índice de Desarrollo Democrático realizado por la fundación Konrad Adenauer y Polilat.

Según este índice, México empeoró este año en sus resultados. Principalmente en los siguientes rubros, en más de 20%:

- a) Derechos políticos: grado de respeto que hay en derechos humanos, derechos de asociación y organización, autonomía personal y derechos económicos.
- b) Condicionamiento de libertades y derechos por la inseguridad: la medida en que las libertades civiles están fuertemente restringidas por la manifestación más típica de la violencia urbana.
- c) Percepción de la corrupción: el uso incorrecto del poder para el beneficio privado, incluyendo la del sector público y privado. La

percepción sobre la probidad o responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

Las caídas más importantes (comparado con 2010) en la dimensión que mide el desarrollo democrático desde la óptica del ciudadano, es decir, desde las condiciones para que ejerza sus derechos y libertades, se registraron en Honduras, Uruguay, Perú, Guatemala y México.

Otro punto negativo para nuestro país: formó parte del grupo de naciones que no lograron mejorar su calidad institucional y eficiencia política junto con Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua y Uruguay.

“Pese a su caída, con base en el comportamiento de los otros países de la región latinoamericana, (México) mantiene su ubicación en el ránking, el 7° lugar, y continúa integrando el selecto grupo de países que está por encima del promedio regional”, dice la Fundación Konrad Adenauer.

Otros resultados principales de este estudio:

- a) El alto grado de violencia es un factor que golpea fuertemente a la democracia mexicana y, desde un punto de vista electoral, al oficialismo.
- b) Después de la crisis de 2009, México no ha podido recuperar plenamente su mayor fortaleza de los últimos años: su desarrollo económico y su incipiente “derrame social” que le permitían compensar otras carencias.
- c) El clima de limitación de derechos y libertades que la confrontación al narco establece es muy alto en México y condiciona fuertemente su desarrollo democrático.

- d) Aunque la participación de las mujeres ha aumentado en la esfera política, los estereotipos tradicionales que definen lo femenino y lo masculino, refuerzan la posición de que las decisiones políticas son predominantemente una tarea de hombres.

¿Qué amenaza el desarrollo de la democracia en México y, en general, los países latinoamericanos? “La inseguridad y el narcotráfico”, principalmente, según los resultados de este estudio.

3.4.5 Desigualdad

Una característica de la democracia es la igualdad, no sólo en la participación en la dirección de los asuntos públicos, sino también de sus resultados. La pobreza constituye una violación a los derechos humanos que se torna más grave en tanto se vuelve más generalizada. Para la Red Nacional de Derechos Humanos, la desigualdad constituye una violencia estructural, dado que, entre otras cosas, *“Según cifras de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, del 2007, en México el 42% de la población vive en la pobreza, y casi el 14% vive en pobreza extrema.*

Esta violación generalizada se torna más escandalosa si consideramos que Carlos Slim, uno de los hombres más rico del mundo, concentra casi el 8% del PIB en México y que las 38 familias más ricas de México concentran el 14.4% del PIB mientras que el 10% (más de 10 millones) más pobre recibe el 1.6% del PIB y el 60% de la población más pobre (más de 60 millones de personas) concentra tan sólo el 27.6%.del PIB. Según el PNUD, si se transfiriera tan sólo el 5% del ingreso, de la quinta parte de la población más rica en México a los más pobres, aproximadamente saldrían de la pobreza 12 millones de mexicanas y mexicanos.”

Esta desigualdad es producto de una mala distribución de la riqueza que depende no sólo de factores económicos sino sobre todo de decisiones políticas. La preocupación por el mantenimiento de los índices macroeconómicos no basta para generar condiciones dignas de vida, sino un rediseño del papel regulatorio del Estado para generar condiciones de igualdad, lo cual implicaría el reconocimiento y la garantía de los derechos sociales.

CONCLUSIÓN CAPITULAR

Con todo ello podemos ver que México actualmente se encuentra en un periodo importante de transición y de evolución democrática, la cual lleva implícita una verdadera cultura de participación ciudadana, en donde los ciudadanos organizados se involucren en la detección y solución de los problemas que los aquejan. Sin una real participación ciudadana no se pueden concebir políticas públicas de calidad, pues uno de los requisitos de éstas es la interacción con de la administración pública con los ciudadanos.

En una democracia moderna, la participación ciudadana es indispensable no solamente para el diseño e implementación, sino para la última etapa de las políticas: su evaluación. Ello dado el creciente interés que tiene la sociedad porque las administraciones rindan cuentas de sus actos. Así éstas se ven obligadas a actuar de manera más racional, eficiente y eficaz para que los resultados de sus acciones sean los más óptimos.

Con la reciente figura del acceso a la información, los gobiernos están dando la pauta para ser evaluados y fiscalizados, con lo que se pretende la apertura a la una participación más activa de la sociedad y una verdadera democracia.

Ello aunado a que en la actualidad existe una verdadera alternancia en el poder, dichas evaluaciones sirven como base para que los votantes tomen una decisión en tiempos de elecciones: premian las acciones de las administraciones otorgándoles otro periodo más en el poder o los castigan alternando este en otra ideología política.

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA LOGRAR POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS EN MÉXICO

Se ha hecho evidente que cada política pública es única e irrepetible, aunque esté enfocada a erradicar la misma problemática existente, en tiempo y espacio diversos. Sin embargo, los marcos teóricos sirven para tomar ciertos referentes que, independientemente de la situación particular, deben ser observados con el fin de tener un menor margen de fracaso.

México tiene una cultura de participación ciudadana débil, hasta cierto punto podría considerarse como vulnerable, ya que se encuentra en un proceso de fortalecimiento. Este contexto necesita un impulso que vaya más allá de los moldes tradicionales y de las recetas ya conocidas, sino que involucre en medida de lo posible a la ciudadanía.

Con la colaboración de la ciudadanía no sólo se busca que se legitimen las actuaciones de los gobernantes, sino que exista un robustecimiento y enriquecimiento de las ideas con las propuestas de los gobernados, ya que son ellos quienes son finalmente los afectados con las problemáticas sociales o los beneficiados con los programas de mejoras.

En esta realidad social, la posibilidad de una alternancia real del poder es cada vez más latente ya que los procesos electorales cada vez son más competidos y el poder ya no se encuentra concentrado en un único partido político. Por ello, los favorecidos con los votos se ven obligados a la elaboración e implementación de mejores políticas públicas, para ello deben robustecidas con el respaldo de la participación ciudadana.

Esta creciente cultura de la participación ciudadana, en un ambiente de mayor alternancia política y competencia electoral, tiene como consecuencia un mayor interés de los gobernados en la rendición de cuentas de los gobernantes, y al mismo tiempo, obliga a éstos a actuar con racionalidad y hacer públicos los resultados de sus gestiones.

A su vez, una competencia electoral da la pauta hacia una democracia más transparente, a un fortalecimiento de la democracia electoral de la participativa. Esta es una nueva realidad de México donde se vive una transición importante porque aunque se ha tenido altibajos en años recientes, sobre todo a partir de la alternancia partidista en la presidencia de la República en junio de 2002, se está avanzando en mejores esquemas.

Aunado a ello, se puede decir que en nuestro País cada vez hay una mayor educación con sentido social. Ciudadanos interesados en lo público, no sólo de forma sino también de fondo, en el manejo de los recursos y en la publicación de los resultados. Ahora es más latente la preocupación social por abatir lastres como la inseguridad, la desigualdad, por procurar un medio ambiente más sano, etc., todo eso hace que las políticas públicas tengan un soporte e impulso cada vez mayor.

Considerando lo anterior, así como la revisión exhaustiva que se ha hecho de los marcos analíticos de políticas públicas –algunos de los cuales se han señalado aquí de manera sucinta-, se puede identificar una serie de aspectos fundamentales en el diseño, en la implementación, así como en la evaluación y seguimiento de las políticas públicas, que se ofrecen como resumen y conclusión de la presente investigación, en los siguientes párrafos.

4.1 Aspectos fundamentales para el diseño de políticas públicas

En este apartado, al igual que en los posteriores, se ha tratado no sólo de identificar los aspectos fundamentales de esta etapa de las políticas públicas, sino de presentarlo a los lectores de una manera muy concreta y ágil. A efecto de que puedan ser revisados de una manera sencilla y con ello se pueda construir una especie de *chec out* en los momentos de construcción de las políticas públicas.

Así, los aspectos más sobresalientes de esta etapa son las siguientes:

1. Identificar claramente el problema, sus alcances, dimensiones, segmento afectado, de ser posible el origen del mismo y la posibilidad real de que pueda solucionarse o por lo menos disminuirse.

2. Allegarse de toda la información disponible, de casos semejantes que resultaron exitosos y de los que no lo fueron para analizar las causas de ello. Asimismo de la información que no sólo directa, sino también indirectamente pueda afectar a la política pública.

3. Establecer objetivos claros, bien definidos, concisos y realistas. Con la información recabada, existirá mayor facilidad de que éstos puedan ser medibles, cuantificables y estimables en un tiempo razonable.

4. Construir todos los escenarios posibles y hacer una visualización de todas las consecuencias deseables e indeseables que pueden originarse al tratar de solucionar la problemática. Así como de los sectores que podrían oponerse a la misma.

5. Proyectar todas las posibles alternativas o caminos para lograr los objetivos ya definidos y una vez que se tomen en cuenta el análisis costo-beneficio, los beneficios marginales, la cantidad de actores políticos que

intervendrían en cada una de ellas, así como negociaciones y de acuerdos que tendrían que hacerse con ellos para funcionen, los impactos positivos y negativos que ocasionarían y los costos políticos, deben ordenarse por factibilidad.

6. Planear los mecanismos de publicidad necesarios para que la alternativa elegida sea aceptada tanto por los ciudadanos como por los servidores públicos que serán los encargados de implementarla, y que les surja el deseo de involucrarse en ella por resultar la más adecuada a la solución de su problema. No se trata únicamente de generar adeptos, sino también de reducir los posibles o potenciales opositores.

4.2 Aspectos fundamentales para la implementación de políticas públicas

En una misma lógica del apartado anterior, los aspectos sobresalientes de la implementación de las políticas públicas son:

1. Debe prestarse especial atención al nivel de tratabilidad de un problema. Esto significa que es menester que exista teoría y tecnología que lo mida, para poder dimensionar el comportamiento y el tamaño de la población a modificar y la medida del cambio que se quiere lograr. Esta acción no es excluyente, todos los problemas se deben tratar de solucionar, sin embargo, es de gran ayuda conocerlo.

2. Es sumamente importante establecer el marco legal adecuado, es decir, la ley o reglamento (para el caso municipal) que se va a crear o que va a estructurar el programa o la política pública. Una ley debe indicar los problemas a enfrentarse y los objetivos a alcanzar, seleccionando instituciones, objetivos, instrucciones precisas, teoría que sea válida, recurso suficiente, jerarquía entre dependencias y todos los detalles inherentes. Se deben tomar en cuenta los

grupos de interés afectados por la legislación, el proceso se debe someter a esos grupos sobre todo si una dependencia le debe su existencia.

3. Para que disminuya el número de posibilidades de veto (número de veces que un actor político tiene para evitar que se logren los objetivos de una política) se deben asignar funcionarios comprometidos, fomentar la participación ciudadana y cumplir con las exigencias legislativas, esto es, que los burócratas y funcionarios acaten la ley en su integridad. Es indispensable que existan recursos de todo tipo, apoyo político, condiciones económicas y sociales, agencias encargadas de la implementación, y comunicación entre agencias.

4. Los objetivos de una ley deben traducirse en políticas concretas, para lo cual se necesita el personal adecuado, y los resultados se miden por el acatamiento del grupo objetivo. Asimismo, debe implementarse un buen sistema de incentivos entre el personal que se encargará de implementar, sobre todo para los burócratas de ventanilla y actores semiautónomos, y un gran compromiso por parte de los funcionarios de alto nivel.

5. La implementación debe comenzar en la cúspide, pero considerando hasta el último eslabón, cuidando hasta los mínimos detalles, planeando los pasos específicos y las responsabilidades de todos los niveles y planteando los posibles resultados. De igual manera, se deben relacionar actores políticos y hacer los acuerdos necesarios, cruzando las acciones con las decisiones. Esto no significa que se desatienda a los burócratas de ventanilla, por el contrario, debe prestársele especial atención, que son quienes saben cómo se desempeña una tarea burocrática. El ejecutivo y la burocracia deben empeñarse en la solución de los problemas que consideran factibles, conjugando sus conocimientos de profesionistas o peritos en la materia con la experiencia de años de trabajo

6. Hay una relación inversamente proporcional entre el número de transacciones efectuadas y el efecto deseado. Entre más estructura burocrática

exista, menos efectividad podría haber. Hay menos control entre más autorizaciones y decisiones y menos posibilidades de éxito, por la imposibilidad de gente de debajo de tomar decisiones en vía de arreglo y recomposición. Los agentes de ventanilla al tener mayor contacto con la gente saben cuáles son los problemas más comunes y las soluciones, por eso tienen la posibilidad de arreglárselas por su cuenta aunque también se debe medir el grado de su discrecionalidad, su debilidad reside en que se trata únicamente de un cambio gradual y que no sale de la muralla de la burocracia, no toma en cuenta factores externos.

7. Debe haber autonomía en decisiones y rutinas en acciones de los burócratas de menos nivel, ubicar el lugar donde se centra la autonomía, cuáles rutinas necesitan cambio y planear una alternativa, induciendo a las unidades al cambio gradual.

8. Debe haber incentivos, cada organización requiere de un sistema de control propio, el coactivo (amenaza o recursos), el normativo (motivaciones o recompensas) y el remunerativo (salario y ganancias), esto se debe a que los subordinados son los que se encargan de la implementación y acatan las órdenes cuando hay mayores ventajas personales, mecanismos de sanción al desacato y hay legitimidad. La implementación varía de acuerdo al nivel de cambios y consenso que hay, no deben pretenderse acciones drásticas, sólo cambios graduales, e intentar hacer partícipes a los actores.

4.3 Aspectos fundamentales para la evaluación y seguimiento de políticas públicas

Finalmente, para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas, se observa que:

1. Se deben evaluar tanto los programas como las políticas públicas, en el caso de los primeros la evaluación debe ser de manera constante y continua, ya que muchos de los programas tiene duración o vigencia indefinida y las políticas públicas tienen objetivos determinados.

2. Se deben utilizar los indicadores necesarios a fin a de evaluar el diseño, la gestión, los resultados y el desempeño del programa o de la política, señalando además la necesidad de su permanencia o remoción, así como las recomendaciones claras para una mejoría y el margen que se estime adecuado para subsanarlas.

3. Se deben evaluar todos los resultados, no sólo los referentes a los objetivos establecidos en el diseño, sino los que sean distintos pero de importancia, positiva o negativa, puesto que se deben de medir todos los impactos originados y expresados en términos claros y sin pretensiones, de fácil comprensión para todos.

4. La mejor manera de evaluar, respecto a los agentes que la llevan a cabo, es la evaluación mixta, es decir, aquella que se realice tanto por personal encargado del programa o de la dependencia encargada de implementar la política pública, como por especialistas externos, a fin de que exista una familiaridad respecto a la gestión pero también exista una imparcialidad respecto a los resultados.

5. Por lo que ve al aspecto temporal, la evaluación debe realizarse durante el desarrollo de la política o programa y al finalizar estos. Ya que durante la implementación pueden detectarse anomalías o recursos que puedan ser utilizados más eficientemente y de esta manera corregir o reestructurar sobre la marcha. Al terminar para conocer el impacto de los resultados obtenidos y en qué grado pudo solucionarse el problema original o algún otro, de manera colateral.

6. Es necesario hacer uso de la publicidad adecuada para que los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones puedan ser difundidas y se hagan de conocimiento de los gobernados.

7. Una vez publicados los resultados deben procesarse y sintetizarse de manera tal que pueda servir de base o referencia para cuestiones similares que en lo sucesivo se puedan presentar aunque los mismos sean negativos.

Estos aspectos fundamentales se constituyen en una guía que permite a los políticos y funcionarios de alto nivel considerar todos aquellos temas que deben considerarse si se quieren construir políticas públicas exitosas.

No se debe olvidar que la democracia y su avance demandan mejores resultados, ya que la ciudadanía pasó de estar como un espectador ajeno a la actividad pública a ser un actor involucrado en ella y preocupado por la rendición de cuentas y el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos.

En este procesos evolutivo, la sociedad cada vez más consiente de su poder participativo busca integrar de manera más fehaciente a todos los actores que incluyen en la construcción de políticas públicas, lo cual se reflejará en una mejor vida social e indudablemente culminaría en un México mejor.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas:

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, 281 pp.

-----, *La Hechura de las Políticas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, 434 pp.

-----, *La Implementación de las Políticas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, 472 pp.

-----, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, 358 pp.

DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *Lo Público como Supuesto Constitucional*, México, UNAM, 1997, 282 pp.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 2007, tomo P-T 322 pp.

DRESSER, Denise, *El País de Uno, Reflexiones para Entender y Cambiar a México*, México, Aguilar, 2011, 351 pp.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 8ª ed., México, Porrúa, 531 pp.

OLIVOS CAMPOS, José René, *La Administración del Estado Contemporáneo*, México, Porrúa, 2009, 207 pp.

PARKIN, Michael, *Economía*, 8ª ed., México, Editorial Pearson, 2004, 936 pp.

PRESSMAN, Jeffery L., y Wildavsky, Aaron, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 381 pp.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín, *Implementación de Políticas Públicas en México. El Caso del Sector Rural en los 1980's*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004, 274 pp.

ROEMER, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 114 pp.

Ciberteca:

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique, *Políticas Públicas Alternativas en México* [en línea], México, La Jornada Ediciones, 1996, {10 de julio de 2011}, 377 pp., disponible en:

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/politicas%20publicas%20alternativas%20en%20mexico.pdf>.

LINDBLOM, Charles, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas* [en línea], traducción de Eduardo Zapico Goñi, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, {10 de julio de 2011}, 271 pp., disponible en:

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/el%20proceso%20de%20elaboracion%20de%20politicas%20publicas.pdf>.

MENY, Ivesy y Thonening, Jean Claude, *Las Políticas Públicas* [en línea], traducción de Francisco Moralta, Barcelona, Ariel, 1999, {10 de julio de 2011}, 271 pp., disponible en:

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/las%20politicas%20publicas%20.pdf>.

MERINO CUESTA, Marisa, *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas* [en línea], Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010 , {7 de julio de 2011}, p. 13-21, disponible en: http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/Fundamentos_de_evaluacion.pdf.

RAMOS, José María et al, *La Evaluación de Políticas Públicas en México* [en línea], México, Instituto Nacional de administración Pública, 2011, {7 de julio de 2011}, 162 pp., disponible en:

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>.

SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* [en línea], Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, {6 de enero de 2012}, p. 54, disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/analisis%20de%20politicas%20publicas%20y%20eficacia%20de%20la%20admin.pdf>.

Cibernéticas:

AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio, “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, en: *Contribuciones a las Ciencias*

Sociales, Málaga, España, septiembre 2009, {8 de febrero de 2012}, pp. 18-37, disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.

BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto, La nueva administración pública [en línea], Madrid, Alianza Editorial, 1997, {7 de septiembre de 2011}, 347 pp., disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20nueva%20administracion%20publica.pdf>.

BASSOLS RICÁRDEZ, Mario y Arzaluz Solano, Socorro, “Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas”, en: Frontera Norte [en línea], México, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre, 1996, {6 de noviembre de 2012}, pp. 103-123, disponible en: http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN16/6-f16_Gobiernos_municipales_y_alternancia_politica_en_ciudades_mexicanas.pdf.

BAZÚA, Fernando y Valenti, Giovana, “Hacia un Enfoque amplio de Política Pública”, en: Políticas Públicas. Revista de administración Pública [en línea], México, núm. 84, enero-junio de 1993, {9 de julio de 2011}, pp.25-81, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr2.pdf.

CARDOZO BRUM, Myriam, “La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, en: Revista de Administración Pública [en línea], México, núm. 84, enero-junio, 1993, {3 de agosto de 2012}, p. 167-197, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf>.

CARPIO, Juan Fernando, “Abandonando 7000 años de pobreza”, en Revista Perspectiva [en línea], Bogotá, Colombia, edición 15, 2007, {13 de enero de

2012}, pp.6, disponible en:
<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2015/carpio.pdf>.

CEJUDO, Guillermo M., “Discurso de políticas públicas, enfoque constructivista”, en: División de Administración Pública [en línea], México, tomo 205, 2008, {10 de agosto de 2011}, pp. 1-38, disponible en:
http://www.cide.edu/dts.php?pageNum_rsDTS=6&d=1.

DELGADO GODOY, Leticia, “El Enfoque de las Políticas Públicas”, en Documentación sobre Gerencia Pública. [en línea], Castilla, tema 2, 2009, {2 de agosto de 2011}, pp. 24, disponible en:
http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=b53ad8d3-4f3b-46ea-a0b0-c37741bbacdf&groupId=10129.

-----, “Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión”, en Documentación sobre Gerencia Pública. [en línea], Castilla, tema 3, 2009, {2 de agosto de 2011}, pp. 24, disponible en:
http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=49a4638b-b064-44a6-b640-97e52ea0da7c&groupId=10129.

FEINSTEIN, Osvaldo, “Evaluación pragmática de políticas públicas”, en: Revistas ICE [en línea], Madrid, núm. 836, mayo-junio, 2007, {13 de abril de 2012}, pp. 19-31, disponible en:
<http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/evaluacionpp.pdf>.

GONZÁLEZ TACHIQUE, Marcelo, “El Estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”, en: Quid Iuris [en línea], México, año 1, volumen 2, 2005, {3 de agosto de 2011}, pp. 99-118, disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>.

GUERRERO OROZCO, Omar, “Políticas Públicas: Interrogantes”, en: Revista de Administración Pública [en línea], México, núm. 84, 1993, {1 de julio de 2011}, pp. 84-88, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr0.pdf.

GUERRERO, Rodrigo, “Desafíos para la implementación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana en América Latina”, en Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana para Ciudades más Seguras [en línea], Benito Juárez, Quintana Roo, diciembre 2010, {25 de agosto de 2012}, disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=248&Itemid=330.

LAHERA, Eugenio, “Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?”, en: Revista del CLAD Reforma y Democracia [en línea], Caracas, núm. 35, junio 2006, {3 de enero de 2012}, disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0052643>.

-----, “Política y Políticas Públicas”, en: Políticas Sociales [en línea], Santiago de Chile, 2004, {10 de julio de 2011}, pp. 1-12, disponible en: <http://tramites.jalisco.gob.mx/images/politicaspUBLICAS.pdf>.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión?”, en: Revista de Administración Pública [en línea], México, 2008, {5 de octubre de 2012}, pp. 63-79, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr4.pdf>

MERINO CUESTA, Marisa, Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas [en línea], Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los

Servicios, 2010 , {7 de julio de 2011}, p. 13-21, disponible en: http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/Fundamentos_de_evaluacion.pdf.

MORENO SALAZAR, Pedro H., “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, en: Revista de Administración Pública [en línea], México, núm. 84, enero-junio, 1993, {6 de febrero de 2012}, pp. 9-23, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr1.pdf>.

NORRIS, Pippa, “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”, en: School of Government, Harvard University [en línea], Cambridge, julio 2002, {4 de noviembre de 2012}, disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Mexican%20Civic%20Engagement%20Norris%20espanol.pdf>.

OJEDA GÓMEZ, Mario, “México, antes y después de la alternancia política: un testimonio”, en Región y Sociedad [en línea], Sonora, vol. XVI, núm. 31, 2004, {6 de noviembre de 2012}, pp. 223-230, disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/31/8resenaeliseo.pdf>.

OLVERA, Alberto J., “La participación ciudadana y sus retos en México”, [en línea], México, diciembre, 2009, pp.1-44, {6 de noviembre de 2012}, disponible en: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf).

REVELES VÁZQUEZ, Francisco, “La derrota del partido gobernante en México: la campaña presidencial del PRI”, en: Revista Sociológica [en línea], México, año 16, núm. 45-46, enero-agosto 2001, {6 de octubre de 2012}, pp. 143-169, disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4504.pdf>.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín “La implementación de políticas públicas”, en: *Dikaion* [en línea], Chía, Colombia, año/vol. 21, núm. 16, 2007, {4 de noviembre de 2011}, pp. 135-156, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72001610>.

REYNA Lara, Mauricio, “El destino de la participación ciudadana en México”, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, vol. 2, núm. 3, 2006, {13 de enero de 2012}, pp. 305-325, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/3/cnt/cnt13.pdf>.

ROBLES TAPIA, Gonzalo, “La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas”, en: *Revista de Administración Pública* [en línea], México, número 84, enero-junio, 1993, {13 de abril de 2012}, pp. 90-105, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr4.pdf>.

RUIZ LÓPEZ, Domingo y Cárdenas Ayala, Carlos Eduardo, “Qué es una política pública”, en: *IUS Revista Jurídica* [en línea], Santiago de Chile, núm. 18, julio-septiembre, 2008, {8 de febrero de 2012}, disponible en: http://www.crefal.edu.mx/crefal2012/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=139&Itemid=75&limitstart=40.