

00422
41



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

EL CASO DE

EL PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIO A LA
VIVIENDA PROGRESIVA, INSTRUMENTADO
POR SEDESOL
1998-2001

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

LUIS JOSÉ ISAAC GARCÍA

ASESOR: MTRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA

CIUDAD UNIVERSITARIA JUNIO 2003



A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

DEDICATORIAS

A mi padre Luis Isaac Altamirano, que con su ejemplo supo forjar en mí, el sentido de la responsabilidad, la humildad, la perseverancia, la nobleza y la firmeza para culminar todo lo que me he propuesto, por haber fundado en mí el hombre que ahora soy, por tu apoyo en mi camino y por haberme levantado cuando he tropezado, muchas gracias.

A mi madre Godeleva García Zavaleta, por darme la vida, por haber fincado en mí los conceptos del amor, de ternura, de generosidad, por haberme acompañado y aconsejado en todo momento con ecuanimidad y sobretodo por su amor impostergradable e insustituible, gracias.

A mis hermanas Lizette, Karen y Maria Luisa por su hermandad y solidaridad en todo lo que hago y por los ejemplos de madurez que me han dado, muchas gracias.

A Irima Villalpando Gómez, por tu compañía, lealtad, y apoyo incondicional tanto en los momentos difíciles, como de felicidad, por el amor impreso en hacerme más feliz cada día, por el amor que te tengo muchas gracias. A mis hijos Said y Hameth que me motivan a ser mejor cada día y para heredarles un mundo mejor.

A la memoria de mi tía Victoria Isaac, por el apoyo y el cariño invaluable que en vida siempre me dio. Y al ejemplo de amor a la vida que hasta el final demostró, a tu recuerdo que aun permanece vivo.

A mis tíos:
José Isaac por su apoyo
incondicional y desinteresado, sus
consejos siempre oportunos y
ejemplos de humanidad,
generosidad y benevolencia.

Tere Isaac por tus palabras de
aliento, de confianza, de cariño,
por tu apoyo moral siempre
desinteresado.

A mi abuela Tere Zavaleta por el
cariño que a pesar de la distancia
siempre me ha demostrado.

Ricardo Isaac por tu compañía
apoyo también desinteresado,
moral sinónimo de lealtad, fe y
cariño.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser mi segunda casa y parte intrínseca de mi vida.

Quiero agradecer en especial a la Maestra Elena Jeannetti Dávila y al Lic. Pedro Espinosa por su apoyo institucional y sus ejemplos de profesionalismo académico, así como a todos los profesores que han dejado desprendidamente parte de ellos a través de la enseñanza, a todos los que andamos por la senda del conocimiento.

A mis amigos José y Mari Boonetti por haber seguido mis pasos y otorgarme su amistad siempre invaluable y oportuna, por su fe puesta en mi y palabras de aliento.

Al Lic Hector Javier Pedraza García por su apoyo laboral y compañerismo.

A mis amigos mis sombras leales y fieles compañeros.

Claudia Sandoval
Beatriz Carmona
Oscar Vazquez
Juan Antonio Flores
Felipe Nicasio Ibarra.
Gonzalo Romero

ÍNDICE.

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. PROCESO DE ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONCEPTOS Y REFERENCIAS TEÓRICAS PARA SU ESTUDIO.	5
1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	5
1.2 ESTADO	8
1.3 POLÍTICA Y GOBIERNO	11
1.4 DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LO PÚBLICO	15
1.5 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1.5.1 <i>Origen y Concepto de Políticas Públicas.</i>	17
1.5.2 <i>Definición de las políticas públicas</i>	19
1.5.3 <i>Análisis de Políticas Públicas.</i>	21
1.5.4 <i>Agenda de Gobierno</i>	29
1.5.5 <i>Implementación</i>	31
1.5.6 <i>Evaluación</i>	34
CAPÍTULO 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO SUSTANCIAL DE LA HECHURA E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.1 DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA Y PERSPECTIVAS	37
2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	40
2.3 GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	43
2.4 ESQUEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	48
2.4.1 <i>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>	48
2.4.2 <i>PLURALISMO DEMOCRÁTICO Y ORGANIZACIONES SOCIALES.</i>	55
DEFINICIÓN	55
2.5 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	58
2.5.1 <i>EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO, LA INICIATIVA POPULAR Y LA CONVOCATORIA</i>	58
2.5.2 <i>CIUDADANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA REFLEXIÓN</i>	60
CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	65
3.1 ANTECEDENTES	65
3.1.1 <i>POLÍTICA SOCIAL</i>	65
3.1.2 <i>POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO</i>	68
3.2 CONTEXTO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	70
3.2.1 <i>REZAGO HABITACIONAL EN MÉXICO</i>	70

3.2.2	<i>PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1999 META 2000</i>	72
3.2.3	<i>SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA EN MÉXICO. SITUACIÓN ACTUAL</i>	73
3.2.4	<i>EL CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO (SEDESOL)</i>	74
3.2.4.1	<i>OBJETIVOS, INTEGRANTES, MESAS DE TRABAJO.</i>	75
3.2.4.2	<i>MESA DE VIVIENDA</i>	76
3.2.4.3	<i>ACTIVIDADES DEL CONSEJO</i>	77
CAPÍTULO 4. EL PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIO A LA VIVIENDA PROGRESIVA (VIVAH) IMPLEMENTADO POR SEDESOL 1998-2001		79
4.1	<i>MARCO INSTITUCIONAL</i>	79
4.2	<i>DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA</i>	79
4.2.1	<i>OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS</i>	79
4.2.2	<i>DISPOSICIONES GENERALES</i>	80
4.2.3	<i>REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA.</i>	82
4.2.4	<i>CARACTERÍSTICAS DE LOS PREDIOS.</i>	83
4.3	<i>IMPLEMENTACIÓN</i>	85
4.3.1	<i>SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS</i>	85
4.3.2	<i>PARTICIPACIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL PROGRAMA.</i>	87
4.3.3	<i>ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO</i>	88
4.3.4	<i>OPERACIÓN DEL PROGRAMA</i>	90
4.3.5	<i>RESULTADOS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA 1998-2000.</i>	97
4.4	<i>EVALUACIÓN</i>	99
CONCLUSIONES.		101
BIBLIOGRAFÍA.		105

INTRODUCCIÓN

La presente investigación ha sido elaborada con la finalidad de plasmar los conocimientos aprendidos en la carrera de Administración Pública. El primer objetivo es presentar en el trabajo, los posibles vínculos existentes entre la teoría y la praxis administrativa, para lo cual elegí el campo de las políticas públicas por ser, en las últimas cinco décadas el espacio administrativo más flexible, donde se integran actores políticos y sociales de diversa índole congregándose en la arena política para hacer posible la ejecución de las decisiones políticas tomadas de una manera racional, y obedeciendo a un proceso metodológico que incluye la participación de los mismos actores políticos y sociales.

Mucho se ha escrito sobre las políticas públicas, así como de la participación de los ciudadanos en la administración e implementación de las mismas, es decir, se ha formado un cúmulo de información teórica proveniente de distintos países a la vez que se han fundado distintas escuelas sobre políticas públicas, cada escuela mantiene una corriente metodológica orientada a la solución de problemas y asuntos públicos contenidos en la agenda de gobierno de los distintos Estados modernos. Sin embargo, cada línea metodológica arrojada por estas escuelas responde a la configuración social específica de los distintos Estados y no existe un modelo aplicable a las diversas sociedades.

Por lo anterior no les resta más a los estudiosos de las políticas públicas que abstraer de cada corriente y de cada escuela los elementos necesarios para formular un modelo necesario para la solución de los problemas públicos específicos de determinada sociedad

La hipótesis central de la investigación es la siguiente: Es posible la participación del ciudadano en la Administración Pública; ¿cuáles han sido los avances en México en cuanto a su institucionalización?

Una hipótesis secundaria es, desde el enfoque de las políticas públicas si el gobierno es el actor principal en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas, entonces ¿hasta qué grado es conveniente involucrar al ciudadano en su implementación y cuáles son las propuestas y perspectivas, así como los elementos necesarios para su institucionalización?

Por último, la tercera hipótesis es: si México se ha agregado al proceso democratizador de las instituciones de la Administración Pública, llevado a cabo en forma gradual en América Latina, y por ende de la participación ciudadana; ¿a que grado lo ha hecho? Y si se pudiese considerar, un ejemplo de participación decisional o de carácter consultivo únicamente.

Uno de los objetivos de la investigación es demostrar, por medio de un ejemplo claro, el tipo de modelo metodológico para instrumentar políticas públicas adoptado en nuestro país. Específicamente el caso expuesto en la investigación, es una política pública de vivienda instrumentada a través de la Secretaría de Desarrollo Social por medio del Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda Progresiva (VivAh).

Otro objetivo de la investigación aquí presentada, es demostrar la importancia inapelable de la intervención de la participación del ciudadano en los asuntos públicos, especialmente cuando pasamos por un proceso de transformación del Estado, donde es necesario transparentar la Administración Pública con la inclusión de la participación del individuo en la misma. Formar órganos consultivos integrado por ciudadanos capaces de proponer soluciones alternativas para la formulación de políticas públicas, integrados por profesionales y ciudadanos comunes con un alto sentido de responsabilidad que vigilen detenidamente la administración de las mismas, formar órganos con facultades decisoriales, propositivas, que favorezcan al proceso de descentralización y desconcentración de la toma de decisiones para dotar de autonomía a dichos órganos, deseablemente en los tres ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Pero sobre todo otorgarle al ciudadano un alto grado de corresponsabilidad, es decir, la responsabilidad distribuida de la implementación de determinadas políticas públicas, participar activa y conjuntamente con el gobierno en la ejecución de políticas que afectan a su vida cotidiana.

Todo lo anterior ha sido analizado, luego de observar los procesos de reforma del Estado en América Latina, donde se han realizado en forma gradual los cambios democráticos dentro de las instituciones, para luego ajustar las pirámides jurídicas que permitan ejecutar los planes de gestión democrática de los programas y políticas sociales del gobierno.

El trabajo está integrado por cuatro capítulos;

En el primer capítulo describo el proceso de elaboración de políticas públicas; los conceptos y referencias teóricas para su estudio, en él se exponen las diferentes escuelas en torno al estudio de las políticas públicas, así como las diferentes fases del proceso propuestas por diversos teóricos de las mismas para concluir con un modelo posible de aplicación para el caso mexicano, se trata de definir conceptos básicos como: Estado, Administración Pública, Política y Gobierno.

El segundo capítulo titulado *Participación ciudadana como elemento sustancial de la hechura e implementación de políticas públicas* trata de demostrar la importancia de la acción del ciudadano en la administración pública como elemento encargado de transparentar la gestión de los asuntos públicos y demostrar su inclusión en la transformación de los Estados modernos, sobre todo en el proceso de democratización de las instituciones y de los Estados latinoamericanos, se definen conceptos básicos como Participación ciudadana, Gobernabilidad democrática, Democracia representativa y Democracia.

El tercer capítulo intenta fincar los antecedentes del programa VivAh por considerarse una política social, así como el planteamiento del problema y el contexto de radicación; se agrega en este apartado un ejemplo claro de institucionalización de la participación ciudadana: El Consejo Consultivo Ciudadano de la Secretaría de Desarrollo Social el cual funge como recolector de las demandas sociales, pero también posee cualidades propositivas, en este mismo capítulo se exponen las líneas de acción tomadas contra la gran demanda de vivienda por parte del gobierno, así como los programas anteriores.

El cuarto y último capítulo está dedicado a la exposición del estudio de caso, el programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda Progresiva, implementado por SEDESOL con la intención de demostrar su carácter de política pública de vivienda bajo una perspectiva metodológica del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, se agregaron a este apartado los datos más generales y los más específicos que denotan su mecanismo de actuación.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5708 SOUTH ELLIS AVENUE
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL: 773-936-3700

CAPÍTULO 1. PROCESO DE ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONCEPTOS Y REFERENCIAS TEÓRICAS PARA SU ESTUDIO.

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública refleja la acción concreta del gobierno con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad a quien le sirve.

En palabras del Dr. José Juan Sánchez González, la Administración Pública es definida como;

"El conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regido por un sistema político y ligado a las condiciones que imperan en el Estado principalmente capitalista donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder"¹

La finalidad y naturaleza de las instituciones y órganos de gobierno es fungir como mediador entre las demandas de la sociedad respecto de las acciones del gobierno, quien a su vez materializa las actividades legalmente representadas en el Estado; de esta manera la realización de esas actividades de Gobierno a través de la Administración Pública le dan legitimidad al Estado frente a la sociedad que se gobierna.

En la presente investigación se trata de distinguir el papel de las políticas públicas y la participación ciudadana; este último considerado como factor indispensable para la definición, elaboración, ejecución, control y evaluación de políticas públicas. Ambos elementos son herramientas para la solución de problemas públicos que apremian a la sociedad, siendo elementos indispensables para el desarrollo eficaz y eficiente de la gestión pública.

En este contexto y para efectos del presente tratamiento, Heady revela que el núcleo de la administración es la política y las políticas públicas. Entonces la Administración Pública puede definirse como "... la formulación, realización, evaluación y modificación de la política pública..."². Tales factores sintetizan los aspectos personales, institucionales, políticos, económicos y otros alrededor del proceso de toma de decisión en la Administración Pública.

La nueva Administración Pública Comparada (un breve repaso).

Es importante subrayar la importancia del nacimiento de la "Nueva Administración Pública" definida hacia los años 70 la cual llegó a romper con el viejo paradigma de la

¹ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998 p.p 1-25.

² Ferrel, Heady. *Administración Pública: Una perspectiva comparada*. México, F.C.E, 1999, p.p 355-358.

dicotomía existente entre Política y Administración, estableciendo nuevos criterios de gestión y de calidad en la misma, también propuso la incorporación de nuevas técnicas administrativas, así como inculcar en los servidores públicos valores éticos y morales en el ejercicio de su función para afrontar eficientemente los problemas de la sociedad.³

Desde una percepción comparativa de la Nueva Administración Pública está se caracteriza por la evolución de los sistemas administrativos en gran parte de los países desarrollados, además de poseer un grado de especialización interna de los servidores públicos, conformado por un servicio civil de carrera sofisticado. Un buen ejemplo es el de Francia donde el Jefe de Gobierno es elegido por voto directo y determina a su jefe de ministros y ministros, el gobierno central oscila entre 11 y 21 ministerios, goza de un adecuado servicio público de carrera y su reclutamiento se encuentra relacionado con el sistema educativo superior francés del que se desprenden cuadros altamente capacitados con una visión clara de responsabilidad para el ejercicio del servicio público.

El poder que emana del gabinete es extenso, en la medida que involucra necesariamente la participación de la sociedad por medio del ministro que lo conduce y cuya participación como la de los demás empleados de menor jerarquía, se adhiere a cualquier partido político.

En Alemania, el caso es distinto, toda vez que posee un gobierno parlamentario con una legislatura bicameral, un canciller cuyo papel es naturalmente ejecutivo con respecto de las actividades de un presidente para ocupar el cargo durante cinco años con poderes limitados. En cuanto a los ministros éstos son elegidos por el canciller y su número varía entre 18 y 19 ministros. Al igual que el caso anterior la Administración Pública alemana cuenta también con un servicio público de carrera, la selección de personal también se circunscribe a las universidades y se determina por un principio de escalafón. Los universitarios son sometidos a exámenes rigurosos de cuyo ingreso garantiza seguridad y estabilidad de empleo y nobles prestaciones laborales.

Inglaterra presenta un sistema burocrático unitario y parlamentario, el poder del jefe de gobierno está sometido a la Corona y su organización se adhiere a un parlamento subordinado a los asuntos del pueblo con sus diferentes facciones que no afectan el poder real de la Corona Británica. Al igual que los casos antes mencionados el personal empleado en los distintos ministerios tiene su origen en las diversas universidades del país, aplicándole a sus egresados profundos exámenes de ingreso y al ser elegidos se capacitan por dos años como principiantes, es aquí donde absorben la cultura británica del servicio público sintetizando su capacidad y honor al ejercer un puesto de gobierno.

Norteamérica se distingue, por ser el constitucionalismo la base que fundamenta la estructura organizacional de su gobierno y donde emanan los poderes, caracterizado por un presidente electo en forma democrática, el cual a su vez tiene la facultad de elegir a los secretarios de Estado. Empero, el presidente no tiene la facultad de organizar a la

³ Ibidem.

Administración Pública por ser una función única del Congreso.⁴ Cabe resaltar, con respecto al proceso de reclutamiento y selección de servidores públicos implantado en el caso de los países aquí mencionados, la existencia de un común denominador: el insumo primordial para cubrir las filas gubernamentales proviene de las universidades nacionales donde son elegidos por su capacidad, preparación y sobre todo vocación de servicio a su patria.

Por último citaremos el caso de Japón cuyo sistema administrativo se basa en la modernización tecnológica y económica, el ejercicio de la función pública se erige desde la constitución bajo un estricto y rígido sistema disciplinario y de conducta. Su gobierno se conforma con la elección de su primer ministro, las facultades de éste son controladas por la actividad del poder legislativo de tipo bicameral o dieta como órgano supremo del Estado. El acceso al sector gubernamental es restringido y se basa en su sistema de universidades y solamente son elegidos alumnos egresados con honores.

En México el poder público está constituido por los tres poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) siendo el poder ejecutivo de carácter unipersonal y quien tiene mayor vínculo con la Administración Pública, dependiendo de esta figura los demás órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo cuyas disposiciones constitucionales se encuentran contenidas en el artículo 116.

A diferencia del orden federal y estatal en donde sí figura la presencia del poder legislativo, en el municipio se concentra este poder en el ayuntamiento, el artículo 115 constitucional establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Atribuyéndole su carácter autónomo y sus facultades legislativas los ayuntamientos poseen facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Hasta este momento se han implementado algunos proyectos de Servicio Civil de Carrera pero no han tenido la asimilación deseada, debido a factores negativos que han mediatizado su asentamiento como: el clientelismo, el nepotismo, corrupción y una discrecionalidad excesiva, donde predomina no la idea de servir al pueblo si no servirse de él, medrando a la Administración Pública mexicana.

⁴ Los precursores del Constitucionalismo o federalismo norteamericano son Alejandro Hamilton, Jaime Madison y Juan Jay, quienes aportaron aspectos importantísimos sobre la teoría del poder presidencial, en Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986 p.p 280-310.

La adjetivación moderna de la Administración Pública mexicana subraya el cumplimiento de los siguientes roles a fin de garantizar que las acciones de gobierno fundamenten un pleno desarrollo social, político, económico y cultural.⁵

- a) Preservación del Sistema Político: socialización y refuerzo de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad, etcétera.
- b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden, mediación de disputas, represión de extremistas, etcétera.
- c) Institucionalización del cambio; establecimiento de mecanismos de planeación; programa de desarrollo conciliación de intereses competitivos, etcétera.
- d) Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales de protección, empresas públicas, recreación etcétera.
- e) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública; exploración, descubrimiento etcétera.
- f) Protección de los desvalidos, leyes antidiscriminatorias, programas de bienestar; etcétera.
- g) Formación de la opinión pública; regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas, etcétera.
- h) Fuerza pública de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia; manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, entre otros.⁶

Cada una de estas actividades repercuten en la sociedad y son de transformación continua e ilimitada que constantemente se ejercen en la gestión gubernamental; a ello, hay que añadirle el hecho de que hoy en día nuestra administración pública no alcanza a satisfacer todas las necesidades de la sociedad por lo que en muchos de los casos se obliga a privatizar algunos de los servicios que ofrece y en otras, se desconcentraron y descentralizaron con la finalidad de obtener mayor autonomía de gestión.

1.2 ESTADO

Para poder definir al Estado es necesario primero conceptualizarlo de una manera muy sucinta desde las diferentes teorías del Estado, por lo que me parece pertinente citar al Dr. Sánchez González, José Juan, quien las divide en tres grupos: las teorías organicistas, sociológicas y jurídicas.⁷

Teorías organicistas: Son las corrientes inspiradas entre los griegos sobre todo por Platón, se fundan en comparar al Estado como un organismo vivo comparado con el ser humano en el que las diversas partes que lo componen cumplen con una función específica y no puede ser separado de sí mismo porque constituye un todo.

⁵ Baños, Rafael, *La Nueva Administración Pública Mexicana*, México: Cal y Arena, 1998 p. 312.

⁶ Uribe Torres Mario Alfredo, Tesis de Licenciatura "Reingeniería de Procesos y Políticas Públicas", México, ENEP, Acatlán: UNAM 2000, p.p. 12-16.

⁷ Sánchez González, José Juan. Op. cit. pp. 27-32

Teorías sociológicas: Este grupo de teorías explica al Estado como un ente concebido por medio de la colectividad y asociación de individuos que persiguen el bien común, la fusión de sus intereses propios se depositan en el Estado formalizándolo como un poder único y órgano rector de esas voluntades, los teóricos más señalados dentro de este grupo son Maquiavelo y Hobbes.

En este grupo de teorías, el marxismo aporta también importantes aspectos analíticos sobre el Estado, pues con base a la crítica del modo capitalista en sus relaciones de producción y explotación permite apartar y distinguir al Estado de la Sociedad; siendo concebido el primero, como una estructura de poder superior a la segunda.

La figura de la sociedad se caracteriza como la superestructura y en ella se manifiesta la política económica a seguir, así como asegurar el estilo de mercado por medio de la propiedad y de las relaciones de explotación. A partir de las contradicciones irreconciliables generadas de tales elementos, por parte de clases sociales, el Estado se configura como el órgano opresor de dominación de una clase por otra.

Sobre esta base el Estado es producto del desarrollo histórico necesario en las contradicciones percibidas de la lucha de clases impuestas desde la sociedad. Asimismo, el Estado asume el papel de instrumento por el cual la clase dominante establece su hegemonía sobre otra, al tiempo de perdurar sus relaciones de explotación y producción.

Al tipo de clase dominante se le llama burguesía y surge en la sociedad, detenta el control y el ejercicio del poder para su beneficio con el fin de asegurar, respetar y llevar a cabo el predominio de sus intereses, por ello en el aspecto estructural el Estado se convierte en capitalista y posee factores coercitivos y represivos al interior de la sociedad en sus niveles económico, político, jurídico e ideológico.

Teorías jurídicas: Hans Kelsen se constituye como el principal promotor de esta corriente a partir de la cual concibe al Estado como autoridad otorgándole plena personalidad jurídica generada por una serie de normas reguladoras de la conducta de los ciudadanos a quienes gobierna y son éstos quienes reconocen su supremacía y jerarquía cediendo parte de su libertad. Con dichas normas jurídicas este Estado se convierte en un Estado de Derecho; y al instituirse esta relación se consagran los valores y delimitan las acciones generadas por la sociedad. Desde esta visión cualquier problema estatal es de orden jurídico y su metodología de actuación por parte del Estado se apoya en la ciencia del Derecho.

Siendo así "la esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado asentado sobre cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos..."⁸

⁸ Montes de Oca Malvaez, Juan. *Políticas Públicas para asuntos de gobierno*. México en proceso de publicación, 2000, p.9.

Concepto de Estado: Además podemos afirmar que el nuevo concepto de Estado se aleja de la clásica definición en la que el Estado se conforma por tres elementos esenciales: territorio, población y gobierno.

El desarrollo del Estado moderno está dirigido precisamente a la evolución de tales elementos, caracterizado por poseer un poder público o político que se encarga de realizar las diferentes funciones para las cuales fue creado tomando el control de su gobierno. "...Este poder lo ejerce la autoridad en el orden externo, es decir como poder soberano frente a otros Estados, y en el orden interno con sus atributos constitucionales frente a sus gobernados. La coacción es la fuerza necesaria que tiene el Estado para hacer efectivo su poder, ya que sin el elemento coactivo el Estado no llevaría a cabo sus funciones..."⁹

En este sentido los Estados modernos en su mayoría se rigen bajo este poder público o político sobre los postulados de Montesquieu que le dan razón de Estado y logos. Con ello adoptan una división de poderes para evitar un poder único y universal, generalmente reconocidos como ejecutivo, legislativo y judicial, mismos que generan un sistema de frenos, pesos y contrapesos cuya finalidad es la de llevar a cabo conjuntamente las funciones del Estado.

Definición de Estado: La definición de Estado depende de la teoría que lo respalda, de lo contrario se puede definir al Estado erróneamente. Desde el punto de vista del Neoinstitucionalismo podemos definirlo como: "un actor autónomo compuesto por organizaciones dirigidas por individuos que toman decisiones con intereses propios y a partir de las percepciones que tienen de la situación y problemas de la sociedad..."¹⁰ Se puede decir que el Estado es autónomo porque quienes participan en la formulación de las políticas públicas son las élites políticas y burócratas insertadas en espacios públicos para definir acciones de gobierno que con el tiempo no responden a las demandas sociales.

Desde el enfoque de políticas públicas, deducimos que el Estado, fomenta la conformación de instituciones para regular la interacción de los diversos actores sociales, así como también de las organizaciones gubernamentales y privadas, siempre y cuando al interactuar con el resto de la sociedad se generen roles, intereses propios y percepciones autónomas a partir del desarrollo de dichas organizaciones.

Por lo anterior, las organizaciones del Estado finalmente definen la agenda de gobierno en función de las prerrogativas de los grupos sociales más necesitados, concordando con los fines y particularidades del Estado. Las organizaciones del Estado no sólo tienen capacidades propias, pues también pueden alcanzar sus metas al contar con recursos para su funcionamiento.

⁹ Aguirre Leal, Carlos Enrique. *Políticas Públicas para el desarrollo político de México: las nuevas paradojas del Estado*. México, IAPEM, 1998, p. 28.

¹⁰ Vértiz Galván, Miguel Ángel. *La corrupción en los trámites administrativos, como entenderla y como abatirla*. (Tesis maestría). México. CIDE. 1999, p. 6.

Resumiendo, las organizaciones y actores de la sociedad más fuertes y mejor organizados podrán introducir con mayor facilidad sus demandas en la Agenda de Gobierno.

1.3 POLÍTICA Y GOBIERNO

GOBIERNO:

Para definir lo que es el "Gobierno" podemos empezar por decir que Gobierno implica la concreción del Estado y la realización de las relaciones de poder; es decir resalta los límites entre clases dominantes y clases dominadas.

"Gobierno es conducir, dirigir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político",¹¹ (entendiendo a este último como el sistema institucional orgánico-funcional que representa la producción material del trabajo de los hombres).

Otra acepción muy común es la del Diccionario de Política dirigido por Norberto Bobbio donde se percibe al Gobierno como; "el conjunto de personas que ejercen el poder, determinando la orientación política de cierta sociedad".¹²

Ahora bien en la sociedad moderna, el poder de gobierno institucionalizado está asociado directamente con la noción de Estado. Este poder de gobierno es detentado por los gobernantes concebidos como el conjunto de personas que gobiernan a la sociedad y el grupo de personas que están sujetas a este poder se les llama gobernados. Ajustándonos a esta sociedad moderna se puede decir también que el gobierno es "el conjunto de órganos a los que institucionalmente se les ha confiado el uso del poder".¹³ Convirtiéndose el gobierno así en un elemento más del Estado y que actúa bajo la cobertura de un régimen político, siendo este último el encargado de la organización política de la sociedad.

Tras las profundas desigualdades sociales entre los grupos y los individuos arrojadas por el agravamiento de las relaciones sociales de producción, surgió la necesidad de organizar a la sociedad bajo el mando de un ente, dando origen al gobierno. Es precisamente una de las funciones del gobierno la de mantener la cohesión de la sociedad. Así en palabras de "Levi Lucio" el gobierno posee un poder relativamente autónomo, respecto de sociedad estratificada (en grupos sociales), teniendo la encomienda de integrarla y defenderla de los grupos externos.

En el Estado moderno, el régimen parlamentario, es decir, donde gobierno se compone por el jefe de Estado y del consejo de ministros dirigidos por el jefe de gobierno. Los cuales son elegidos mediante un proceso electoral en el que se les delega el legítimo ejercicio del poder, para la eficaz y eficiente resolución de los problemas emanados de la sociedad.

¹¹ Guerrero Orozco, Omar. *El Gobierno. En Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, p. 49.

¹² Bobbio, Norberto; Et. al. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1995, p. 743.

¹³ *Ibidem*.

Retomando la idea de Omar Guerrero sobre el Gobierno "es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y por ende entre una relación que vincula a los dos".¹⁴ Entonces el gobierno pasa a ser un actor conciliador del divorcio existente entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos.

En esta óptica, el gobierno constituye el conjunto de instituciones públicas organizadas para el ejercicio del poder estatal sobre la sociedad, manifestando su soberanía nacional sobre o ante otras naciones, cuya acción gubernamental es regulada por las leyes, códigos, reglamentos y decretos.

El Neoinstitucionalismo ha aportado importantes condiciones para reformar al gobierno conforme a las nuevas condiciones políticas, administrativas, económicas y sociales vigentes actualmente, mediante la incorporación de una visión organizacional del cambio gubernamental.¹⁵

El aspecto sustantivo del análisis organizacional es aportar ideas sobre la conformación de nuevos gobiernos eficientes compactos y responsables frente a la sociedad que gobiernan. Sobre esto el gobierno no sólo lo constituye individuos y grupos con intereses específicos, ni tampoco una conexión económica del gobierno con la sociedad sino también de servidores públicos cuyo papel desempeñan dentro de la arena organizacional.¹⁶

Dentro de la teoría de la organización el gobierno es definido como; "...una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia de actuación homogénea lógica y continuada..."¹⁷

Así la propuesta se inclina a favor una transformación del concepto de gobierno monolítico, al de gobierno como estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales, percibiendo al gobierno como una red de organizaciones sobre la estructura del Estado, inherentes cada una de ellas en cuanto a sus acciones y alcances, que a su vez se complementan e interrelacionan en el nuevo espacio público, conforme a los marcos legales y normativos establecidos para su eficaz funcionamiento.

POLÍTICA

Las raíces etimológicas del término política se deriva del término polis, que significa todo lo que se refiere a la ciudad y por consecuencia; ciudadano, civil, público, sociable y social. También tiene que ver con la polis griega la ciudad entendida en el tiempo de los Helenos como la sociedad política dotada de autogobierno. La política fue la actividad

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. p. 52.

¹⁵ Arellano, David, Cabrero, Enrique y del Castillo Arturo (Coordinadores): *Reformando el Gobierno. Una visión del cambio gubernamental*. México: CIDE-Porrúa, 2000, p.p. 63-69.

¹⁶ Arellano, David, Cabrero, Enrique, Op. cit. p 7.

¹⁷ *Ibidem*.

propia de la polis conformada por los ciudadanos responsables de determinar el rumbo de la actividad política, concibiendo a ésta como todo lo relacionado con la ciudad.

Los tratadistas clásicos afirmaban que la política es, al mismo tiempo, una ciencia y un arte. Ciencia en cuanto implica el conocimiento y estudio sistemático de los fenómenos del Estado y de las asociaciones políticas anteriores o contemporáneas a él; y arte en la medida en que envuelve una técnica del manejo de los asuntos estatales, a fin de controlar y conciliar los intereses diversos y con frecuencia contrapuestos generados dentro de la sociedad.

Se dice también que la política es "la ciencia de la síntesis" puesto que en ella confluyen los conocimientos de todas las ciencias del hombre y de la sociedad, y es también la ciencia de la conciliación de intereses contrarios para dar unidad, en medio de la diversidad al cuerpo social.

El elemento sustantivo y nuclear de la política es el **poder**, siempre y cuando entendamos a la política como una forma de actividad o de praxis humana. Hobbes define al poder como "el conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados siendo uno de estos medios el dominio sobre otros hombres y el dominio del hombre sobre la naturaleza".¹⁹ Retomando la premisa del poder como elemento funcional y sustantivo de la política Norberto Bobbio clasifica al poder en tres tipos: "el económico, el ideológico y el político",²⁰ siendo la variable dependiente los medios por los cuales se sirve el sujeto activo de la relación de poder para condicionar el comportamiento del sujeto pasivo.

El **poder económico** reside en la posesión de los medios de producción de bienes necesarios para el hombre, estos medios contienen una enorme fuente de poder para quienes los poseen para inducir a los que no lo tienen, a asumir cierta conducta principalmente para realizar algún tipo de trabajo. El **poder ideológico** se basa en la influencia de las ideas formuladas y emitidas de determinada manera y circunstancias, por una persona investida con autoridad y difundidas con ciertos procedimientos sobre la conducta de los asociados como los intelectuales o los científicos de las sociedades evolucionadas, a través de éstos, de los valores y conocimientos difundidos por ellos se cumple el proceso de socialización necesario para la integración de la sociedad.

De la tipología arriba señalada el **poder político** es el de mayor importancia para efectos definitivos de la política y es el sustentado sobre la posesión de los instrumentos con los que se ejerce la fuerza física, es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra. El poder político es en toda sociedad de desiguales, el poder supremo, al que todos los demás están alguna vez subordinados y se caracteriza por la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los demás grupos que actúan en un determinado contexto social,

¹⁹ Hobbes, Tomas. "El Leviatán" México Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 823.

²⁰ Bobbio, Norberto; Et. al. Op. cit. p.p. 710.

resultado de un proceso desarrollado en toda sociedad organizada hacia la monopolización de la posesión y del uso de los medios con los cuales es posible ejercer la coacción física. Debemos también determinar cuales son los fines políticos, Bobbio considera que: "Si el poder político se debe al monopolio de la fuerza del poder supremo en un determinado grupo social" entonces los fines que se persiguen a través de la actividad política son los fines de un determinado grupo social (o la clase dominante de ese grupo social) que considera toda vez preeminente".²¹ Uno de los fines mínimos de la política es el "orden público" en las relaciones internas y la defensa de la integridad nacional en las relaciones de un Estado con los otros estados, el orden es la condición para el logro de los demás fines y es compatible con los mismos, el orden debería ser el resultado directo de la dirección del poder coactivo al unificarse el orden con el medio de coacción, para impedir la disgregación. En palabras de Freud dice que toda divergencia de intereses puede a cada momento transformarse en conflicto político, éste a su vez es solucionado ejerciendo el fin común de la política: el orden. Concluimos definiendo el "fin de la política" como el fin de la sociedad para cuya cohesión son necesarias relaciones de poder político; es decir relaciones de dominio basadas en última instancia en el uso de la fuerza.

La política es la razón de Estado, entendiéndola como "el conjunto de principios y de normas de acuerdo a las acciones que no serían justificadas si las cumpliera un sólo individuo, es decir por aquel que detenta el poder en nombre del Estado".²²

Aproximándonos a un concepto más adecuado a la perspectiva de las políticas públicas es interesante el concepto adoptado por Karl W. Deutsh: política es la toma de decisiones por medios públicos y el conjunto de las mismas constituye al sector público, decisiones, dirigidas a satisfacción de necesidades sociales y colectivas ordenadas y programadas conforme a su valor prioritario en la agenda de gobierno.²³

Rafael del Águila aporta otras características definitivas de la política y concibe como una actividad de los grupos humanos por la cual toman decisiones colectivas, que subyace y excede el marco estatal. Es la actividad que nos convierte en seres humanos al hacernos usar la palabra y la persuasión en la deliberación en común de lo que a todos afecta. La política ocupa un lugar central en la vida de los ciudadanos, muy superior en importancia a cualquier otro, generador al mismo tiempo de la ética compartida por la comunidad, así como del poder de la comunidad misma.²⁴

Resulta interesante mencionar que la política tiene otra acepción y es ésta quizás, la que se ajusta a los propósitos de esta investigación, es decir, bajo el enfoque de las políticas públicas, proveniente del término en inglés policy concepto distinto al de política y que significa conjunto de planes, sistema, método, costumbre, conducta o modo de proceder de un gobierno. "Es la orientación, alcances y prioridades que él da a su gestión".²⁵ En este

²¹ Ibidem.

²² Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad, México*, Plaza y Janes, 1986, p. 83.

²³ Karl W. Deutsh. *Política y Gobierno, México*, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.15.

²⁴ del Águila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*, España, Trotta Editorial, 1997, p.p. 21-28.

²⁵ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 788.

sentido se habla de política económica, política social, política agraria o política internacional para referirse a los diversos cursos de acción gubernativa. Aquí la palabra política tiene un sentido distinto, se refiere específicamente a las prioridades que señala el gobierno, los planes, programas y proyectos que fórmula para atenderlas, utilizando el poder político en su totalidad como elemento ejecutivo de la política, para la concreción de los fines políticos.

1.4 DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LO PÚBLICO

El concepto de lo público se ha transformado a través del tiempo, del espacio y del desarrollo de la sociedad moderna como una sociedad políticamente organizada, paralelamente a las formas de organización de la misma, donde expresa su capacidad de autogestión pero en convivencia y corresponsabilidad con el Estado. Con lo anterior el espacio público se amplió y se define como el "*hábitat* común de dependencias y entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil",²⁶ así como el asentamiento del interés general mediado por la intervención estatal, y el impulso autogestivo de la sociedad civil.

Es necesario describir brevemente, la idea de lo público en las diferentes formas de Estado de la historia apoyándonos en un estudio prospectivo y retrospectivo de lo público realizado por Roberto Moreno Espinosa.

En la época del Estado Absolutista la expansión de lo público se identificó fundamentalmente con lo estatal-gubernamental, producto a la vez del desarrollo de las formas de organización política, la reivindicación del derecho romano y con ello de la juridización de la vida social, además de la formación ineludible de los Estados nación. Todas éstas condiciones provocaron la diferenciación entre el Estado y la Sociedad, formando así un espacio público que fungió como instrumento de contención de los conflictos políticos y sociales generados entre ellos. Lo público es en esta fase el punto de intersección entre el espacio público-estatal y el espacio privado.

La formación y consolidación de los modernos Estados nacionales perfiló como imperativo el monopolio del poder público y más precisamente de lo público por parte del Estado, reduciendo a la sociedad civil a los confines de lo privado, construyéndose una profunda centralización y burocratización del mismo.

En la fase del Estado Liberal la esfera de lo público y del público sufre transformaciones, puesto que las clases propietarias reclaman un mayor espacio para las actividades vinculadas a la producción e intercambio mercantil, fijan entonces su interés de clase en el parlamento o el poder legislativo para controlar la acción del Ejecutivo y con esto lograr

²⁶ Moreno Espinosa, Roberto. *El concepto de lo público y la Administración Pública: un análisis de la trayectoria y prospectiva de la naturaleza de lo público y del público*, En Revista IAPEM No 45. México, IAPEM, 1998, p.p. 89-108.

debilitar transitoriamente la centralización erigida en el Estado Absolutista. Aquí el espacio público es compartido de manera muy limitada con la sociedad civil.

La llegada del Estado Bonapartista en palabras de Roberto Moreno Espinosa "anuncia la llegada del Estado de Bienestar, al multiplicarse las actividades y cometidos estatales, la clase capitalista pierde su capacidad de gobernar y las clases asalariadas son corporativizadas, lo que le brinda al Estado una amplia autonomía respecto de las clases dominantes"²⁷. El desarrollo de la sociedad civil y de sus grupos organizados generan nuevos elementos que modificaron la idea de lo público.

Las transformaciones económicas, sociales y políticas de nuestro tiempo repercuten en la expansión del hogar público, es decir, el espacio público como un espacio compartido entre la Sociedad y el Estado; la acción gubernamental, su burocratización, centralización e intervencionismo mostró sus límites, dando pie a el agotamiento del Estado Interventor y abriendo paso a la reivindicación de lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma, además de eficientar, agilizar y hacer más versátil la actividad estatal.²⁸

En la época actual, las tendencias descentralizadoras, el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, el incremento en la capacidad de autoorganización de la sociedad civil, la necesidad de preservación del medio ambiente, los derechos humanos, de la mujer, la seguridad ciudadana, propician nuevas formas de asumir los problemas colectivos dando lugar a un nuevo concepto de lo público.

Por lo aludido anteriormente es pertinente acercarnos a una definición más apropiada de lo público y de los principales conceptos derivados de él, que aporten elementos de análisis para la presente investigación, retomaremos algunas alusiones hechas por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, definiendo a lo público como; "la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía"²⁹. Lo público se integra de necesidades comunes asumidas por los ciudadanos en el espacio público concibiendo a éste como "el derecho de la ciudadanía por mantenerse unida en aquello que le es común".

Lo público es también el hábitat donde confluyen los individuos bajo previo acuerdo, deciden asociarse para encarar aquellos capítulos de la vida que le son comunes". El hábitat de lo público es la piedra angular de la vida ciudadana. Es el hábitat donde las libertades políticas y públicas, junto con la igualdad y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común, propicia que la convivencia con la sociedad sea más efectiva y vigorosa".³⁰

²⁷ Ibidem.

²⁸ Cunill, Nuria. *Repensando lo Público*, Venezuela., CLAD, 1997, p.p. 23-64.

²⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM, 1994, p.p. 63-70.

³⁰ En lo público, la distinción entre el individuo y el ciudadano es trascendental. "El individuo es reconocido por su capacidad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden la esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su capacidad

Aunado a lo anterior podemos decir que lo *público*, se concibe como la participación de voluntades consensuadas orientadas al diseño y cumplimiento del bien común sobre valores de equidad y de justicia...". Lo público no se agota en el Estado y en el gobierno sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales".³¹

Como conclusión de este apartado es preciso señalar, que la ampliación del espacio público tiene también como expresión el fortalecimiento de la democracia representativa y de la aparición y desarrollo de nuevas formas de desarrollo de democracia directa o participativa, el gobierno se podrá desarrollar con base en el consenso a través de políticas públicas en donde concurre en mayor medida la ciudadanía, los grupos de interés y otros grupos organizados cuya acción impacta la agenda gubernamental.

1.5 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.5.1 Origen y Concepto de Políticas Públicas.

Abordar el tema de las políticas públicas implica necesariamente precisar el sentido en el que se utilizan los términos de la expresión. La palabra *políticas* corresponde a la traducción dada al término inglés *policies*, al que se anexó *públicas*. La lengua anglosajona cuenta con el término *politics* el cual es aludible a las relaciones de poder. Sin embargo el término más usado para esta expresión es el término *policy*, se refiere al conjunto de decisiones que son tomadas por un grupo de actores políticos para corresponder a una situación o para lograr un conjunto de metas y objetivos predeterminados.

Lo público se trata de aquello que es concerniente y accesible, sin excepción, para todos los miembros de una asociación política, es decir lo que afecta, interesa e involucra, directa o indirectamente al público ciudadano.³²

Como disciplina, "las políticas públicas estudian el tratamiento de los problemas públicos, por parte de las entidades de gobierno"³⁴. Como enfoque para la búsqueda de la correspondencia entre los actos del gobierno y el interés de la población. Nos referiremos a lo que en inglés se denominaría *policy making studies* o bien, *policy analysis*.

subjetiva, desenvolviéndose más allá de su privacidad ingresando a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás". Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit. p.p. 63-70.

³¹ Uvalle Berrones Ricardo. *La Institucionalidad democrática; eje articulador de la sociedad y el ciudadano y la nueva administración pública*, México, *Revista IAPEM* No 46, IAPEM, 2000, p.p. 15-43.

³² Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las políticas públicas*, Primera antología, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p.p. 8-19.

El surgimiento de las políticas públicas data desde los años 50 en los Estados Unidos, al salir a la luz pública el texto escrito por Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences* de la Universidad de Standford en 1951, apoyado por un grupo de científicos universitarios, (sociólogos, psicólogos, politólogos, antropólogos) quienes le imprimieron a este estudio el carácter de multidisciplinario.

Es conveniente mencionar los motivos para el Estudio de los asuntos públicos, gobierno y políticas públicas en Estados Unidos, Luis F. Aguilar Villanueva detecta dos razones principalmente "la primera es la falta de relevancia práctica de la ciencia política norteamericana convencional y la segunda la ausencia de un estudio sistemático del proceso de gobierno en la ciencia política y también en la Administración".³³ La ciencia política tradicional había enfocado su atención principalmente a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno. Se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y grupos, los factores determinantes del voto y los actos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas ejecutivas y judiciales, pero nunca estudió el contenido de la política pública.

Otro elemento definitivo para el desarrollo de este modelo está influenciado por el éxito de las grandes empresas fordistas y los principios del taylorismo, con lo que, tras la segunda Guerra Mundial, dará origen a la aparición de estudios que parten del principio "de la necesidad de la aplicación de la racionalidad científico-técnica a la resolución de problemas gubernamentales". Entre los primeros que manifiestan su preocupación por el nuevo enfoque se encuentra Laswell, quien reclamaba la reorientación de la Ciencia Política hacia las políticas públicas.

Los iniciadores de las políticas públicas consideraban fundamental que los aportes de los científicos sociales contribuyeran en el diseño de las políticas, para lo que partían de la selección de asuntos normativamente importantes que permitían clarificar las metas de los analistas sociales, así como las que la comunidad esperaba, luego analizaban las tendencias existentes, las condiciones y los probables desarrollos futuros.

La orientación hacia las políticas (policy orientation) tiene un doble proceso, por una parte se ocupa del "proceso de las políticas"; es decir de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las ciencias sociales y de la sociología.

Laswell distingue las ciencias de la política de la materia de estudio de los politólogos, que se ocupan del estudio del poder, en el sentido de la toma de decisiones; en cambio las "ciencias de las Políticas" se ocuparían de la teoría general de la elección.

La escuela **public policy** centra su preocupación en la formación de decisiones políticas y su puesta en marcha. En los estudios del **public policy** se parte de un supuesto pluralista, en el que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos

³³ *Ibidem*.

decisionales son más bien resultado de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores de manera simultánea.³⁴

El tema de la interdisciplinariedad y los métodos cuantitativos son asumidos como método básico de las "ciencias de las políticas".

En síntesis, Laswell plantea que se puede considerar a las "ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado".³⁵

Quiero mencionar que la tendencia principal de las políticas públicas es, la instalación paulatina de un modelo de gobierno con todas las características antes atribuidas, es decir, un "gobierno por políticas públicas".

1.5.2 Definición de las políticas públicas

Como una perspectiva inicial que adopta la disciplina de las políticas públicas, se puede comenzar por decir que las "políticas públicas" estudian directamente lo que los gobiernos hacen, para mejorar su actuación. Por otro lado prometen activar inmediatamente la mejora de la actuación gubernamental; desde el inicio también, pretenden una finalidad práctica inmediata para con ello mejorar la intervención de los gobiernos.

Hernández, Virgilio la define como "toda decisión conformadora, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución",³⁶ J. Subirats no lleva a cabo una definición concreta y concisa, sino que va acotando sus características y cualidades, así considera que una política pública "normalmente implica una serie de decisiones, decidir

que existe un problema, decidir que se debe intentar resolver, decidir la mejor manera de resolver, decidir legislar sobre el tema",³⁷ y continúa "el proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones. Decisiones e interacciones influenciada, sin duda, por las conductas, disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas".³⁸

³⁴ *Diccionario de Ciencias Sociales*. Universidad Complutense de Madrid, España, 1996, p.p. 60-85.

³⁵ Vargas Castro, José. *La instrumentación social de políticas públicas para el desarrollo municipal*, México, IAPEM, 1999, p.p.42-51.

³⁶ Hernández E, Virgilio. *Dimensiones Teóricas sobre las políticas públicas*, Pontificia Universidad Católica de Ecuador, 1998, p.117.

³⁷ Thoening, Jean Claude. *Política pública y acción pública*, en *Revista Gestión y política pública*, Volumen VI, Número 1, CIDE, México, 1997, p.p. 19-28.

³⁸ *Ibidem*.

También I. Meny y Jean Claude Thoening en la doctrina francesa prefieren atribuirle características en lugar de dar una definición concisa y cerrada delimitando su ámbito, "una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la misma ciudad, la comunidad regional etcétera".³⁹

Especificando que deben tener las siguientes características;

- I) Un contenido como "los resultados o productos. Estos productos (*outcomes*) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y acción".
- II) Un programa como "la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación, lo que D. Easton llama <las intenciones más generales de las autoridades de las que todo *output* específico puede ser una experiencia parcial".
- III) Una orientación normativa que entienden como "la expresión de finalidades y preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que *nolems volens* contable o responsable (*accountable* en inglés).
- IV) Un factor de coerción por el que la "actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental". En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (...). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad". Y finalmente:
- V) Una competencia social en la que "El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos, instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada".

Si bien a continuación se señalan: "Sin embargo esta definición teórica, no siempre es fácil de respetar en la práctica, cuando se deben afrontar situaciones concretas".⁴⁰

Jean Claude Thoening termina por definir a las políticas públicas como; "el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y su evaluación.

Otros autores como O. OSZLAK, en América Latina, señala "que su estudio puede constituir una importante vía de acceso al análisis de las relaciones estado-sociedad, en la medida en que tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas".⁴¹

³⁹ Thoening, Jean Claude. *El análisis de políticas públicas*, Madrid, España, 1994, p.p. 49-56.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Caminal Badfa., Miguel, (Coordinador) *Manual de Ciencia Política*, Tecnos; Madrid, 1996, p.p. 29-35.

Antes de concluir este apartado quisiera definir a las políticas públicas bajo la perspectiva democrática que es la concerniente a esta investigación, y coincidiendo con Manuel Alcántara; como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y por tanto del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales. o como lo plantea Peters, son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno que, actuando directamente o a través de agentes, van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

Por último, es importante reafirmar la sustancia y finalidad del estudio y gestión de las políticas públicas como un elemento para el mejoramiento de la Administración Pública, es decir el gobierno por políticas públicas. Aguilar Villanueva propone gobernar por políticas públicas, lo que implica ir más lejos que el diseño de un Plan Nacional. Dichos planes resultaban una simulación antes que la posibilidad de lograr un real consenso. Gobernar por políticas públicas implicaría que este plan sea un parámetro de acción colectiva, que marca los límites dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y el Estado, establecer las reglas de juego, garantizando condiciones de participación, democracia y dignidad para los ciudadanos.⁴²

1.5.3 Análisis de Políticas Públicas.

Dentro de la perspectiva por la cual nos conducen las "políticas públicas" suelen diferenciarse tres niveles 1) el análisis, 2) la implementación y, 3) la evaluación. En este apartado se tratará de explicar qué es el análisis de políticas públicas, los diferentes y principales enfoques teóricos para su estudio, las fases que lo integran, así como algunas observaciones de la misma.

El análisis abarca entre otros contenidos lo que se denominó "toma de adopción de decisiones"⁴³ y estudia toda una serie de decisiones conectadas entre sí, o con los actores que en ellas participan. Así se establecen tipologías sobre los estilos decisionales, sobre las características de los actores participantes y el medio en el que se desarrollan sus estrategias sobre la capacidad y suficiencia de los poderes públicos, para llevar a cabo las acciones precisas sobre los momentos del proceso decisional, etcétera.

Del análisis de políticas, se deduce también el vacío en el modelo tradicional de toma de decisiones político-administrativas, traspasándose a espacios menos oficiales, donde la negociación se convierte en regla por encima de la racionalidad weberiana donde participan actores políticos, personal de confianza y servidores públicos de todos los niveles, así como agentes sociales y cuya opinión se toma en consideración y es irrenunciable en el análisis de políticas.

⁴² Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. p.p. 16-21.

⁴³ Moreno Salazar, Pedro *Exposición crítica de Enfoques Estadounidenses para el análisis de políticas* en Revista de Administración Pública, num. 84, 1993, INAP, México, p.p. 9-24.

Se parte además de que el proceso de políticas públicas es abierto y tiene un carácter interdisciplinario. Es abierto en tanto que es sometido a revisión, pudiendo llegar a ser constante y mantenerse en el tiempo la aplicación de la política abordada, suponiendo la retroalimentación de dicho proceso, para una mejor adecuación de la demanda propuesta. Es interdisciplinario, posee una mezcla de saberes y técnicas primordial en la formación de los analistas de políticas, siendo pertinente además una profunda especialización en aquel campo específico (transportes, industria, sanidad, agricultura, políticas sociales) que se elija como ámbito primordial de trabajo.⁴⁴

Posiciones teóricas que explican el análisis de políticas públicas y enfoques

Existen algunas posiciones académicas que abordan el tema y desde las cuales se podría explicar el problema en cuestión: las posturas Marxistas, Pluralistas, Neocorporatistas y las referidas a teorización sobre Políticas Públicas.

Enfoque marxista.- En general, el enfoque marxista recalca la existencia de un poder dominante de la clase hegemónica, al que se subordinan los intereses de los otros grupos que componen la sociedad, por lo que, a escala gubernamental, cualquier política está pensada en función de los intereses de esa clase hegemónica.

Enfoque pluralista.- Según el pluralismo, no existe en realidad un poder dominante, sino más bien una diversidad tanto a escala estatal como a escala social, que determina que se produzcan intercambios entre ambos sectores, al momento de desarrollar políticas gubernamentales. La noción de poder es fundamental para entender los enfoques pluralistas, pues las variantes de su tratamiento se modifican, desde el pluralismo clásico, hasta el neopluralismo, que recibe un fuerte influjo marxista.

El pluralismo clásico plantea la política como un acuerdo entre intereses opuestos; esto desencadena que los grupos sean un elemento crucial para el desarrollo de políticas. Al respecto, Bentley señala que el análisis de la política es el análisis de los grupos; así, el "proceso de elaboración de políticas es, fundamentalmente, un continuo conflicto e intercambio entre diferentes grupos, y el gobierno se considera un grupo más".⁴⁵

El enfoque pluralista clásico insiste en la fragmentación de la sociedad y del Estado, de ahí su complejidad, así como la del proceso de elaboración de políticas, impide que un solo grupo ejerza dominio. En respuesta al enfoque clásico, el pluralismo reformado reconoce que las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés casi siempre están institucionalizadas y se excluye a ciertos grupos del proceso de elaboración de políticas. Otra respuesta a los críticos del pluralismo clásico constituye el Neopluralismo, cuyo máximo representante, Charles Lindblom, argumenta que el empresariado no necesita

⁴⁴ Diccionario de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, España, 1996, p.p. 60-85.

⁴⁵ Hernández E, Virgilio. Op. cit. p.117.

acudir a los métodos tradicionales de presión de otros grupos, ya que se beneficia del poder de las estructuras:

El neocorporatismo.- Hace referencia al grupo particular de políticas y arreglos que estructuran la representación de intereses y enlazan los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado. Según este enfoque, existe una macro organización de los intereses sociales a través de estructuras representativas de tipo monopólico y además una escena global de negociaciones que permite la articulación de los intereses de las asociaciones con el Estado. "Schmitter matizó su definición sobre neocorporatismo y agregó dos subtipos al sistema de representación: el corporativismo societal, entendido como un sistema de intermediación de intereses de tipo social, enraizado en sistemas liberales democráticos; y el corporativismo estatal, que suele asociarse con sistemas autoritarios, con un fuerte control burocrático y centralizado en organizaciones funcionales".⁴⁵

Este enfoque académico desarrolla un modelo de formulación de políticas públicas que recoge los enunciados ya citados, y según el cuál el proceso de elaboración de una política pública involucra varios actores y dinámicas que transitan entre la representación de los intereses de grupos organizados de la sociedad civil, con las estructuras decisionales del Estado.

Teorización sobre políticas públicas.- La diversidad de definiciones sobre políticas públicas refleja un pluralismo de escuelas teóricas y metodológicas que las abordan. El Policy analysis se centra en hallar la solución óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos. El análisis de políticas públicas, enfoque más cercano a la ciencia política, representado por Lowy y Dye, sostiene que las políticas son el resultado de la acción de las élites y de la estructura del sistema político. Son las políticas las que determinan la política y son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos.⁴⁶

Así el Policy Analysis intenta determinar un conjunto instrumental que permita establecer la alternativa más adecuada para la ejecución de los objetivos y programas de la Administración Pública. Para su análisis cuenta con unidades básicas como son, "decisión, tiempo, alternativas, consecuencia, preferencias, intereses, grupos, actores, conflictos, recursos, sistemas políticos, agenda, problemas, implantación, preferencias, evaluación etcétera".⁴⁷

Tres grandes enfoques para el análisis de las políticas públicas son los que se han reconocido con cierto valor paradigmático; "a) el racionalista, b) el incrementalista y, c) el mixto o mixed scanning".⁴⁸

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Habermas, Jurgen, *Teoría y praxis*, Tecnos, Madrid, 1990

⁴⁷ Aguilar Villanueva, Luis F, Op. cit, p.p. 18-25

⁴⁸ Méndez, José Luis, Op. cit., p.p. 107-112.

a) **El racionalista:** El primero es el modelo o enfoque clásico de decisiones similar al del hombre económico, se trata de un decisor con información completa, certidumbre total, una capacidad de cómputo capaz de asociar cada alternativa con las consecuencias respectivas y calcular los beneficios relacionados, así como un conjunto de valores y propósitos claros y consistentemente jerarquizados para discriminar entre todas las opciones. Para decidir se computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

b) **El incrementalista:** Se basa en la consideración de que no se cuenta con información perfecta o sea hay incertidumbre en alto grado y se tiene una capacidad limitada de cómputo. No se pretende llegar a un óptimo sino acercarse, mediante la redefinición por ensayo y error a soluciones satisfactorias. Se caracteriza también por ser más descriptivo y realista, así como plural, de carácter elitista o democrático liberal.

"El incrementalismo es un enfoque que estipula que las decisiones políticas en curso dependen, en gran medida, de las decisiones previas".⁴⁹

c) **El mixto:** El modelo de mezcla de distintas formas de exploración es una reacción ante las dos anteriores. Se comparten críticas al modelo racional, pero también se señalan unas al modelo incrementalista como la confirmación o el reforzamiento por el modelo en el que las decisiones y la hechura de las políticas reflejen los intereses de los grupos más poderosos y organizados. El modelo acepta en cierta medida las decisiones incrementales, pero también propone las decisiones fundamentales. El enfoque de **mixed scanning** pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica racionalista y del incrementalista, usando a su conveniencia cada una de sus proposiciones y tesis.

Los modelos de análisis de políticas públicas "Hogwood y Gunn" y "Bardach"

Para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas a través de las cuales un problema público puede pasar. Es un ejercicio teórico para el análisis, por eso diferentes autores presentan un número distinto de etapas, que pueden ir desde las cinco de Jones (1984) y Starling (1988), hasta las nueve que aquí se presentan, siguiendo a Hogwood y Gunn (1981).⁵⁰

1. Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. Implica la identificación y anticipación de los problemas y oportunidades de intervención pública que sugieren la necesidad de actuar. Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual -una vez identificado- debe ser seguido a través de una acción pública (Jones, 1984, p. 58).

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ Hogwood, B.W. y Gunn. L.a., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984, p.p. 25-28.

2. *Clasificación de los problemas o filtración de los problemas.* Esta etapa suele ser desatendida en los procesos de realización de políticas públicas, pero si la filtración de problemas se realiza, implica efectuar una elección consciente con criterios explícitos sobre los asuntos que deben ser tratados con la capacidad analítica disponible en la organización.

3. *Definición de problemas.* Una vez que un problema o asunto público ha sido identificado, normalmente se requiere una posterior definición. Esto puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis "objetivo". Frecuentemente, lo que se define como "un problema" es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados. Cuando es posible, los problemas deben ser medidos a la vez que identificados, ya que hay diversas ventajas en la cuantificación.

4. *Previsión (análisis de prospectiva).* Frecuentemente es posible y necesario prever cómo una situación se va a desarrollar. Puede ser incluso de utilidad especular sobre posibles alternativas, dando diferentes supuestos sobre el desarrollo de los problemas y las políticas públicas.

5. *Establecimiento de objetivos y prioridades.* Un enfoque más analítico debe enfrentarse a dos cuestiones: qué es lo que está tratando de hacer y cómo será cuando se haya hecho. Debido a que generalmente existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores limitantes más importantes. En las organizaciones o programas grandes y con múltiples propósitos puede ser necesario también examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados. (Blau, 1973).

6. *Análisis de las alternativas.* Las alternativas son las posibles líneas de acción que pueden contribuir a conseguir los objetivos y, de esta forma, a la resolución de un problema público. De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas, y los apoyos que se conseguirían para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas

7. *Implantación de políticas, seguimiento y control.* Cuando una opción surge de la fase anterior es generalmente necesario formular y comunicar la política pública, resultante y diseñar con más detalle el programa. La implantación debe ser vista como una parte del proceso de políticas públicas, ya que la interacción entre la elaboración y la implantación de políticas es generalmente muy compleja. Para una implantación efectiva es esencial que los posibles problemas se consideren antes que la implantación, y que los procedimientos adecuados sean diseñados en el programa. Una vez que una política, y los programas relacionados con la misma, están en marcha, suelen existir intentos de realizar un seguimiento de su progreso para verificar si la ejecución real se ajusta a la prevista. Un enfoque más analítico implica comparar los progresos reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación. En la implementación es donde la burocracia desempeña la función más importante; "ejecuta" las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión política, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

8. Evaluación y revisión. En cierto punto del proceso puede realizarse una revisión de la política esta puede implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. La información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes y después de que la misma haya sido llevada a cabo. La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación, sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba. La evaluación debe considerar también si la política todavía merece ser ampliada o debe ser reducida, o incluso terminada.

9. Mantenimiento, reemplazo o terminación de políticas. (De León, 1987). Las posibilidades de un reemplazo o terminación de una política pública aumentan si esa posibilidad fue diseñada desde el comienzo. El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la consecución de los objetivos. La información sobre el cumplimiento de una política pública puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar los problemas públicos. (Dunn, 1981, p. 44 y 45).

El proceso de las políticas públicas puede no estar acabado. Por otro lado, las líneas divisorias entre las diferentes etapas son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden superponerse, cambiar su secuencia cronológica o no aparecer nunca a lo largo del proceso (Hogwood y Gunn, 1991, p. 4 y 10 y 24).

Sin embargo, existe otro modelo de análisis de políticas expuesto por Eugene Bardach en su obra *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* en donde ofrece un modelo más integral e inclusivo de todas las unidades básicas de análisis antes mencionadas. Es una propuesta surgida de la inquietud por encontrar un modelo de análisis que se ajuste a la diversidad de estructuras social y políticamente plurales de los Estados modernos. Este modelo, igual que el anterior, contiene etapas semejantes, pero la diferencia radica en la perspectiva sobre el flujo y administración estratégica de la información emanada de los integrantes del sistema decisional de la política.⁵¹

Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas de Eugene Bardach. El autor propone una técnica a la que llama "El camino de los ocho pasos" con la que pretende sistematizar algunos elementos para el análisis de las políticas públicas y que se puede sintetizar, brevemente, de la siguiente forma:

1. Definición del problema

La definición del problema es, para el autor, un paso crucial, puesto que les permitiría a los encargados de la elaboración de las políticas una razón y un sentido de dirección para obtener evidencia e información. La primera información disponible proviene de los interesados en la elaboración de la política, constituye la "retórica del tema" y establece las

⁵¹ Méndez, José Luis. Op. cit. p. p.107-112.

perspectivas, enfoques y objetivos que tienen los actores institucionales y sociales sobre la política a elaborarse. La definición del problema, según el autor, deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa. En muchos casos, si no en la mayoría, estima, que incluso se deben "adivinar" las magnitudes en cuestión, crear rangos, así como estimaciones puntuales. En ocasiones, continúa, resulta útil hacer un diagnóstico de las supuestas causas y definir las como problemas que deben mitigarse o eliminarse. La definición del problema no debe incluir una solución implícita. Hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones. Finalmente, Bardach señala que si la definición del problema que pretende mitigar la política se está haciendo en equipo, hay que buscar un consenso entre quienes participan del mismo.⁵²

2. Obtención de información

En el análisis de políticas públicas, según Eugene Bardach, el tiempo debe emplearse para pensar y obtener datos susceptibles de convertirlos en información. La información es necesaria para: evaluar la naturaleza y extensión de los trabajos que se están tratando de definir; evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar y evaluar políticas que se han aplicado en situaciones similares. La información permite: sustituir una decisión, por cualquier otra que se pudo haber tomado sin ella.

La mejor práctica que plantea, es buscar y utilizar analogías. La búsqueda de información, a más de un interés analítico, tiene uno político. En ocasiones, resulta importante incluir la opinión de críticos potenciales a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada. Un objetivo más complejo constituye utilizar el análisis de políticas para mejorar una idea o decisión en el transcurso de su puesta en marcha.⁵³

3. Construcción de alternativas

Por alternativas en el análisis de políticas públicas, Bardach entiende los cursos de acción u opciones de política diferentes. Es decir, estrategias de intervención para solucionar o mitigar un problema. En las últimas etapas del análisis, plantea el autor, que no es factible evaluar más de tres o cuatro posibilidades, pero al inicio, cree que es importante realizar una lista de todas las alternativas a considerar, aunque más tarde, haya que reorganizar y establecer una alternativa básica con una o más variantes secundarias. En una primera aproximación al problema, Bardach sugiere que siempre debe incluirse la alternativa: "no emprender ninguna acción; dejar que las tendencias sigan su curso". Sin embargo, si la definición del problema es adecuada siempre existirán alternativas que permitirán acciones concretas. Es importante revisar las fuentes más comunes del cambio "natural" en el ambiente de la política pública, para así evaluar la posibilidad de un cambio en la magnitud del problema. Según el autor, estos pueden ser:

⁵² Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, 1998, p.p. 12-35.

⁵³ *Ibidem*.

Los cambios antes y después de una elección. Los cambios en los niveles de desempleo y en la inflación. La variación entre estrechez y holgura presupuestal de las organizaciones provocada por las políticas generales de impuestos y gastos. Los cambios demográficos como la migración o abultamiento de poblaciones en ciertos grupos de edad.⁵⁴

Para Bardach resulta fundamental analizar la causa de los problemas, puesto que un buen esquema causal suele ser muy útil para sugerir los puntos de intervención. Se debe reducir y simplificar la lista de alternativas. La clave de la simplificación es distinguir entre una alternativa básica y sus variantes.

4. Selección de criterios

Según Eugene Bardach, en el argumento de cualquier política, es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas, interconectadas pero separables: la analítica y la evaluativa.

La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones de las consecuencias que pueden traer una decisión, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor. La selección de criterios se basa en la definición del problema y es un proceso continuo, el autor establece algunos criterios evaluativos que se usan comúnmente en el análisis de políticas: El primero está relacionado con la eficiencia y tiene que ver con maximizar el bienestar de las personas como lo interpretan los propios ciudadanos.

Otro criterio evaluativo es el relacionado con la equidad, la igualdad, la justicia. Además el autor cita una serie de ideas acerca de los criterios evaluativos: "mercados libres", libertades económicas, de expresión, religiosa; respecto al control estatal, igualdad de oportunidades, de resultados, etc. Cuando hay valores de por medio, como sucede en la selección de criterios, Bardach sostiene que se deben considerar cómo ponderar los valores opuestos. Hay dos enfoques de este problema. Uno de ellos consiste en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación. En el segundo enfoque el analista modifica por sí mismo, aunque no reemplaza, la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política. Una variante de este enfoque incluye la idea de un proceso educativo. Los principales son: legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.⁵⁵

5. Proyección de resultados

Un quinto elemento, que plantea Bardach es el relacionado con la proyección de los resultados posibles o efectos que el analista u otros actores posibles, pueden considerar importantes. Para la proyección de resultados es importante contar con cierto tipo de información, ésta se obtiene de manera privilegiada si comparamos con los resultados de la aplicación de políticas análogas. Para la proyección de resultados resulta útil contar con modelos de la estructura causal. Bardach señala que para no caer en el optimismo se deben

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

estudiar sistemáticamente los posibles escenarios adversos. Muchas veces, los analistas deben preocuparse por situaciones no previstas, pero que pueden ser anticipables.⁵⁶

6. Confrontación de costos y beneficio

Bardach sostiene que existen ocasiones en las que es necesario valorar el análisis de costos y beneficios en cada una de las alternativas. La más común es la transacción que se da entre dinero y el bien o servicio que recibe alguna proporción de la población. Otra es ponderar los costos generados privadamente en relación con los beneficios sociales generados. A veces, el objetivo final de un análisis no es una recomendación o un conjunto de intercambio de valores, sino una jugada bien estructurada, para el que el decisor debe hacer una elección. Un error común al comparar distintas ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados.⁵⁷

7. Decida

Bardach dice que aunque no sea el analista quién tome la decisión final es importante tomar una, esto permitirá revisar con que profundidad se han realizado los pasos anteriores.⁵⁸

8. Cuente su historia

Finalmente, el autor señala que es importante sistematizar el proceso desarrollado. Considerar que este pueda ser lo suficientemente lógico y fluido como para que sea asumido por los decisores políticos o por quienes van a financiar la implementación de la política.⁵⁹

1.5.4 Agenda de Gobierno

Para aproximarnos al desarrollo de este apartado, debemos comenzar por recordar que las políticas públicas tienen que ver con el acceso de las personas a los bienes y servicios, que consisten precisamente de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuesta a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como agregar demandas de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que las personas y los grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Las políticas públicas atraviesan la sociedad. Se trata de una arena de conflicto y negociación mediante la cual los grupos sociales buscan permear al Estado con sus propios intereses y visiones. Las soluciones a las que se llegan no tienen por que ser las que mejor le convengan a las mayorías (sino la que mejor convenga a quienes tuvieron mejor

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem.*

capacidad de ser representados, de articular una visión de las cosas, de hacerla oír, y de hacer sentir su peso a la hora de la definición de las acciones.⁶⁰

Bajo este contexto la agenda pública la podemos definir como "el conjunto de temas o cuestiones "issues" lo suficientemente relevantes (desde distintas consideraciones) para ser considerado por el gobierno (poderes públicos y por tanto susceptibles de formar parte de la agenda o programa de esos poderes públicos.)"⁶¹

En efecto, los problemas dan lugar a la acción de los poderes públicos con lo que se identifica un problema público, que llega a formar parte del programa de actuación y de la misma agenda de gobierno sume alguna de las siguientes características:

- a) Si el tema en cuestión ha alcanzado proporciones de crisis y por tanto no puede continuar siendo ignorado.
- b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general.
- c) Cuando el tema o la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación.
- d) Cuando un problema o cuestión va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados.
- e) Temas o cuestiones relacionadas con "legitimidad" o "poder" que afectan al núcleo del poder público, y
- f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectarse con tendencias o valores más de moda"⁶²

Por otro lado en la formación de la agenda se pueden considerar tres características para efectos de que un determinado tema o cuestión reciba la atención requerida del gobierno para formar parte del programa de actuación:

En primer término, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o en un mismo sentido, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo término, valorar su significación o sea su nivel de impacto sobre la realidad social y por último la viabilidad de la solución anticipada o previsible.⁶³

La agenda se puede clasificar en institucional y coyuntural, la primera es integrada por los problemas que funcionalmente pertenecen a la competencia de la autoridad pública, es

⁶⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno* Antología de políticas públicas. Miguel Ángel, Porrúa México, 1996, p.29.

⁶¹ Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, p.p. 47-66.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Hernández E, Virgilio. *Op. cit.* p.117.

decir aquellas que corresponden al ámbito natural del gobierno como la impartición de justicia, servicios públicos, educación, alimentación por ejemplo.⁶⁴

La segunda está formada por cuestiones que no pertenecen a la competencia acostumbrada de la autoridad. A través de la agenda se puede establecer la forma y contenido que deberán reunir los asuntos que estén en la fase previa a una toma de decisión o formulación de políticas públicas.⁶⁵

La formación de la agenda, se basa en la complejidad, en la definición de los problemas, agregación de intereses, representación y organización; la agenda muestra cuál es la percepción del gobierno sobre lo que es necesario resolver.

Para la conformación de la agenda es necesario considerar otros elementos.

- 1) *Los hechos: Se deben identificar cuál es la importancia de los hechos planteados o, si se quiere la cantidad de población afectada, cuál es el grado de conciencia y cuáles los resultados de tal percepción.*
- 2) *La organización de los grupos presentes: desde la visión del organismo público, cabría interrogarse la problemática de la población afectada y de su organización.*
- 3) *La problemática de la representación: Discernir cuál es la relación entre los grupos afectados y los mecanismos de representación política.*
- 4) *Estructura decisoria; entender la relación entre sectores afectados y actores relevantes del proceso de formación de la agenda o programa de actuación pública dentro de la estructura formalmente establecida.*
- 5) *Tradicción o capacidad de respuesta del sistema. O capacidad de respuesta del gobierno ante el tipo de problemática planteado, puede resolver dudas sobre el nivel de resultados que esperan alcanzar.*
- 6) *Es relevante plantearse el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y su estilo o capacidad de conexión.*

Los procesos antes mencionados sobresalen en el proceso de definición de la política en donde la identificación de los actores son la clave del éxito o fracaso de la misma política pública.

Hay que mencionar que la propuesta de análisis para la formulación de políticas públicas, debe contener los siguientes pasos; percepción y definición del problema identificar los intereses afectados, medir el grado de organización y evaluar el acceso a los canales representativos.

Por último hay que mencionar que las demandas de los ciudadanos toman fuerza cuando éstos se organizan, y al constituirse como organizaciones sociales, que mediante la acción

⁶⁴ Montes de Oca Malvaez, Juan. *Políticas Públicas para asuntos de gobierno. México, en proceso de Publicación, 2000 .p.46.*

⁶⁵ *Ibíd.*

ordenada llaman la atención del gobierno para insertar dichas demandas en la agenda gubernamental, dando lugar a lo que se han llamado grupos de presión. Una característica que deben tener los líderes de estos grupos es la capacidad de persuasión para llamar la atención del gobierno sobre determinada cuestión que represente cierta organización.

1.5.5 Implementación

Respecto a este vocablo hay que decir que se trata de la tradicional ejecución, o mejor, que se refiere a la forma de llevar a cabo una adecuada ejecución. Por lo que pone de manifiesto el dilema constante, en este ámbito, entre Política y Administración, entre políticos y funcionarios, entre racionalidad de una u otra naturaleza. En el supuesto de que admitiésemos, como es frecuente, una separación taxativa entre uno y otro ámbito.

Comúnmente se admite la existencia de una esfera "la política" encargada de establecer las pautas, determinar las directrices, o simplemente de señalar los objetivos; quedando la ejecución de las pautas, la aplicación de las directrices, la consecución de los objetivos, en manos de una esfera técnica, que se predica profesional, y se reivindica como permanente, frente a la mutabilidad de los políticos.

El asunto ha sido objeto de reflexión y controversia desde la emergencia del pensamiento publicadministrativo (por ejemplo en W. Wilson, 1887) que pretendía una separación rígida entre Política y Administración, mantenida durante décadas (así L.H. Gullick, 1933); con una versión "fuerte", en la que los políticos deciden y los administradores ponen en práctica la decisión, y en una versión "atenuada", en la que los políticos sólo deciden sobre los grandes fines a conseguir, y los administradores deciden sobre los medios, recursos e instrumentos que permitirán alcanzarlos.

La dicotomía, entre Política y Administración, se ha mantenido viva, con unos u otros argumentos, desde la legitimidad y el control hasta el neo-institucionalismo.⁶⁵

Por tanto el dilema, que por otra parte nunca se plantea puro sino con todas las adherencias posibles, pone de manifiesto una serie de aspectos sobre los que las Políticas Públicas han de pronunciarse. Aquí pueden emplear unos u otros subterfugios para escamotear la decisión, pero finalmente han de ofrecer alternativas, propiciando soluciones de uno u otro carácter, si bien la sagacidad del investigador consistirá en mantener a todos contentos con su análisis.

En todo caso, la implementación pone de manifiesto la importancia de ciertos actores (burocracias y administradores en particular), a la hora de llevar a cabo la decisión política. Pues aún en el caso menos propicio para los burócratas, debido a su incapacidad para conducir los objetivos hacia sus propios intereses, sus recursos son difíciles de aminorar, en caso de que se pretenda. Lo que indirectamente ha aumentado el *prestigio* de la

⁶⁵ Diccionario de Ciencias Sociales. Op. cit. p.p. 95-109.

Administración Pública, la consideración de la organización estatal como elemento capital en los procesos políticos.

Donald van Meter y Carl van Horn definen que: "La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas".⁶⁶

Para Wiliams "en su forma más general, una investigación sobre la implementación... pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explicitos de la organización".⁶⁷

De las nociones que hemos expuesto podemos identificar tres elementos que resultan fundamentales en la fase de implementación de las políticas.

El primero hace relación con la determinación de objetivos y metas por parte de los decisores políticos. Si bien algunos autores consideran que los mismos deben ser fijados o establecidos por las autoridades o los responsables del poder público, otros plantean que, en la definición de objetivos y metas de una determinada política, es fundamental la participación de la sociedad civil, lo que le imprime legitimidad a la política e incluso puede significar nuevas posibilidades para su implementación.

Un segundo elemento tiene que ver con la existencia de un marco legal que posibilite la implementación de la política, aunque hay ocasiones en que de los objetivos que se planteen, puede deducirse la necesidad de reformas legales e incluso la creación de nuevas disposiciones jurídicas. En todo caso, es necesario considerar que la política que se diseñe no contradiga el ordenamiento constitucional existente. Por último, un aspecto básico es la existencia de los recursos que permitan llevar adelante la política que se vaya a implementar. En este sentido las dificultades que pudieran presentarse en el proceso mismo de la implementación estarán íntimamente ligados a cómo se resolvieron o enfrentaron previamente los elementos que hemos descrito.

Cabe destacar, que generalmente, los mayores esfuerzos políticos y organizativos se concentran en el proceso de creación de la política y por tanto del establecimiento de objetivos. Se parte del falso criterio que una vez que se han tomado decisiones sobre determinada política, éstas tienen que ser implementadas, y que, además existen los controles institucionales que permitan su fiscalización. La experiencia empírica sin embargo nos demuestra, que si no se atiende específicamente la fase de implementación, es

⁶⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. *La Implementación de las políticas públicas el proceso de Implementación de la política un marco conceptual*, Van Meter, Donald Van Horn Carl, Miguel Angel, Porrúa, 1993, p. p. 5-28.

⁶⁷ Ibidem.



muy posible que éstas nunca se ejecute realmente o que sus resultados sean deficitarios en función de los objetivos planteados inicialmente.

Un problema adicional para el estudio de la implementación de las políticas es que frecuentemente, resulta difícil identificar los actores más relevantes, establecer variables para la medición, analizar las decisiones y su respectivo contexto administrativo y por último hacer un análisis completo de la administración exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante períodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recursos.

Estos elementos han llevado a conclusiones apresuradas o superficiales como las que plantea Smith, quien afirma que la implementación constituye un problema exclusivo de las naciones del Tercer Mundo, en las que diversos intereses privados pretenden impedir que una burocracia asediada implemente las políticas públicas.⁶⁷

Donald van Meter y Carl van Horn sugieren que es necesario distinguir entre implementación, ejecución o desempeño y el impacto de la política. Estos son conceptos diferentes aunque estén interrelacionados. El estudio del impacto se ocupa de las consecuencias de la aplicación de la política. El desempeño, en cambio, presta atención al conjunto de factores que inciden en la prestación de servicios públicos y que constituye uno de los elementos que va a determinar el impacto de las políticas. Como lo señala Dolbeare, los estudios sobre el impacto se preguntan ¿qué ocurrió?, en tanto que en los estudios sobre la implementación, la interrogante es ¿por qué ocurrió de esta manera? Algunos servicios pueden llegar efectivamente a su destino sin tener ningún impacto sustancial en el problema que, se supone, atiende la política. En consecuencia, el buen desempeño del programa es una condición necesaria pero no suficiente para la conexión de los resultados definitivos.

1.5.6 Evaluación

Finalmente, la evaluación pretende ser el instrumento que dé validez definitiva a la precedente elaboración. Para ello se emplean técnicas de medición que analicen la consecución de los objetivos perseguidos, las repercusiones obtenidas, los beneficios extraídos. Para ello se ha acudido a la utilización de las técnicas de la Sociología empírica y, en algunos casos, a los instrumentos de la Econometría, buscando medir rendimientos, productividades, que establezcan indicadores de gestión u otros índices.

El proceso de las Políticas Públicas en su decidido esfuerzo por considerarse abierto, propugna a partir de la evaluación, una nueva definición de la actuación analizada, basándose en las indicaciones obtenidas en los análisis precedentes, fundamentalmente, en la evaluación. De forma que la nueva toma de decisiones se lleve a cabo con mayores y mejores elementos de juicio, que paulatinamente ajusten las necesidades a los recursos de forma ideal.

⁶⁷ Ibidem.

Sucede con frecuencia que los actores implicados muestran un interés, nada inusitado, por negociar dichos indicadores, por intervenir en la elaboración de los programas. Lo que, lógicamente, configura un nuevo marco de la evaluación, si no la desfigura, al atender a intereses que pueden llegar a sesgar su significación.

Aquí el campo se encuentra abonado, dada la premisa participativa, para que intervengan distintos actores en función de legitimidades, más o menos, cuestionable; en función de mayorías, más o menos, constatables; en función de su poder. Aspectos en los que el rigor del investigador, la independencia de su trabajo, debe procurar la necesaria neutralidad axiológica.

Como vemos, por la evaluación se encuentran muy interesados los actores intervinientes, entre otras cosas, para que se realicen las Políticas Públicas conforme a sus prescripciones.

Con frecuencia, la posición que ocupa el investigador de las Políticas Públicas, cuando su estudio implica decisiones futuras, no le permite -fácilmente- recolocar a cada uno de los actores en su papel; responsabilidad que a él compete, además de observar, señalar y, en su caso, denunciar las posiciones ilegales o ilegítimas que se pueden llegar a alcanzar. La dificultad puede estribar en que la parte contratante de la investigación coincida con la que ocupa una posición privilegiada en la Política analizada y evaluada, por lo que considerar sus decisiones y actuaciones desenfocadas o mal dirigidas, por alguno de los extremos señalados u otros, puede suponer la finalización del contrato.⁶⁸

De otro lado, la evaluación se constituye en un instrumento que permite reducir el nivel de incertidumbre, con garantías de fiabilidad cuando ha sido adecuadamente puesta en práctica. Lo que sucede, además de la intervención posiblemente distorsionante de actores implicados, es que aspectos cualitativos, difícilmente ponderables, como los ideológicos, tienden a quedar infravalorados. Piénsese en políticas sociales para marginados, o en cualesquiera otras que no tengan una fácil traslación a la sociedad *convencional*.⁶⁹

De todas formas, la capacidad de persuasión y el atractivo de las Políticas Públicas las convierten en una orientación que ha despertado una gran fascinación, como no resulta extraño y afirmamos desde el principio, también por alguno de los aspectos remarcados por la evaluación.⁷⁰

⁶⁸ *El Análisis de políticas públicas la evaluación* en Diccionario de Ciencias Sociales. Op. cit. p..p. 95-109.

⁶⁹ *ibídem.*

⁷⁰ *ibídem.*

CAPÍTULO 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO SUSTANCIAL DE LA HECHURA E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA Y PERSPECTIVAS

Según la definición clásica de democracia (del griego *kratos* poder - *demos* pueblo = poder del pueblo), es una de las tres formas posibles de gobierno de la tipología en la que se clasifica según el número de gobernantes, según Norberto Bobbio comienza por decir que; "más especialmente, es la forma de gobierno en la que el poder lo ejerce el pueblo o el mayor número de personas, o de muchos en cuanto tal se distingue de la monarquía y de la aristocracia, en la que el poder lo ejercen unos o muchos".⁷¹

Aristóteles por su parte añade a la clasificación según el número de gobernantes, el del modo de gobernar para el bien común o para el beneficio del que gobierna. Con Polibio se vuelve a retomar la teoría de las formas de gobierno aludiendo la existencia de tres formas de gobierno; la monarquía, la aristocracia y la democracia "El término de la democracia se lo designa al gobierno de la mayoría en su forma buena".

Durante la formación de los grandes Estados modernos, inclusive territorialmente hablando se argumentaba que el gobierno democrático sólo era posible en los Estados Pequeños. Rousseau estaba convencido de la inexistencia de una verdadera democracia debido a que entre otras condiciones era necesario un Estado muy pequeño " En el que resultase fácil para el pueblo reunirse y en el que cada ciudadano pudiese conocer con factibilidad a todos los demás".

Ante las aseveraciones rousseonianas sobre la necesidad de un estado compacto, surgió con el fin de la revolución francesa el gobierno republicano de Estados Unidos de América y con él sus ideólogos como Madison; quien visualiza la forma de gobierno democrático como una continuidad de las enseñanzas de los clásicos hasta llegar a Rousseau, como una democracia directa. Al contrario entiende por república el gobierno representativo, justo la forma de gobierno que hoy nosotros llamamos democracia y contraponemos a todas las formas nuevas y viejas de autocracia.⁷²

Bobbio a lo anterior distingue dos elementos entre democracia y república; "En la democracia hay un acto que encomienda la acción gubernamental a un pequeño número de ciudadanos elegidos por los otros. En la república se puede extender su influencia a un mayor número de ciudadanos y a un territorio más grande".⁷² Se puede entonces afirmar que existe una vinculación obligatoria entre Estado representativo (o república) y dimensión del territorio y que la única forma de gobierno no autocrática, es el gobierno por representación, que es una forma de gobierno correcto o moderado o limitado, y por lo

⁷¹ Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad* Plaza y Janes, México, 1987, p.p.151-156.

⁷² *ibidem*.



tanto compatible con un territorio muy amplio y con una población numerosa. Se dice también que el tránsito de una democracia directa a una indirecta "está determinado por las condiciones ambientales y demuestra que la república, es la única democracia posible en determinadas condiciones de territorio y población".⁷³

Para Tocqueville, la diferencia entre democracia directa y representativa no tiene importancia puesto que del pueblo emana el poder y es él quien hace las leyes, concluye diciendo "el pueblo es la causa y el final de todo; todo deriva de él y todo conduce a él".⁷⁴ Bobbio por lo tanto sobre la democracia en su connotación moderna, dice que es "pluralista y vive sobre la existencia de la multiplicidad y la vivacidad de las sociedades intermedias.

Ahora bien ¿qué es la democracia? Para Arriola democracia "es una construcción simbólica en la cuál la soberanía abstracta se atribuye al pueblo y el poder funciona en su nombre y beneficio, pero la práctica efectiva y concreta de la autoridad le escapa y recae en los gobernantes que ha elegido".⁷⁵

Debido a la intervención constante del pueblo en los gestión gubernamental de los asuntos corrientes, las discusiones sobre la democracia se han orientado hacia otras direcciones:

- A) La democracia como "mecanismo" de elección gubernamental, sin ninguna perspectiva histórica o social, tipo sajón y,
- B) La democracia como "valor", o sea como un proyecto de realización personal y colectivo, que se planteó desde la revolución francesa.
- C) Estas dos concepciones son válidas después de la caída del socialismo, 1989, en este sentido la democracia formal (mecanismo) constituye el punto de partida indispensable para llegar a una democracia más sustancial, la democracia como valor.

La democracia no puede vivir ni sobrevivir, si no es el resultado de una experiencia de un consentimiento auténtico y de una responsabilidad personal: "la democracia no es solo un procedimiento electoral ni una forma de gobierno, es también un modo de vida".⁷⁶

La conclusión anterior es sumamente ambiciosa por requerir de virtudes cívicas inexistentes en los países con mayor tradición democrática. Por lo que "no se podría definir a la democracia de manera única y para todas las realidades".

Sin embargo, Arriola menciona algunos elementos indispensables de la vida política de un país para que pueda considerársele democrático;

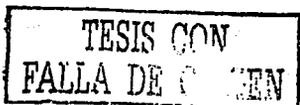
- 1) La posibilidad de elegir gobernantes a través de elecciones regulares y suficientemente competitivas.

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ Arriola, Carlos. *Que es la democracia*, Miguel Ángel, Porrúa, Textos para el cambio num.7, 1994, p.p. 8-17.

⁷⁶ *Ibidem.*



- 2) La existencia de normas jurídicas que protejan a los ciudadanos contra actos arbitrarios del poder, "mismo que sin la perfección en la aplicación igualitaria de la ley no puede lograrse de inmediato".
- 3) La existencia de instituciones privadas y de comportamientos individuales.
- 4) La existencia de políticas o al menos de un proyecto global de fomento al desarrollo material, cívico y cultural de la población.

La existencia del pluralismo y del pluripartidismo "tan apreciado por los europeos", deben ser reconocidos en principio, pero hay que aceptar que no pueden articularse en todas partes según los criterios occidentales.

La democracia arbitral esta tesis fue sostenida por Alain Touraine con base en la siguientes consideraciones;

- "La época de las revoluciones se inauguró con la toma de la Bastilla, se ha cerrado con la caída del muro de Berlín.
- Las revoluciones no condujeron a la democracia, sino a regímenes antidemocráticos que negaban la legitimidad de los conflictos políticos y sociales, cuando éstos constituyen el fermento de la libertad en las relaciones entre los hombres.
- La democracia es, en esencia, un procedimiento para resolver los conflictos que deben ser considerados legítimos e inevitable.
- No existe ningún movimiento natural que empuje a las sociedades hacia la democracia. Está en sus orígenes, aparecen como un subproducto no premeditado del liberalismo económico.
- Hay que aceptar el conflicto que supone la democracia, al igual que la dicotomía entre eficacia económica y reivindicaciones laborales, por lo cual la solución se encuentra en una democracia arbitral que no sea ni liberal, ni totalmente participativa en la óptica de una demagogia movilizadora, o sea la distribución material que promete el populismo".⁷⁶

Aunque la fórmula de la democracia arbitral parezca destinada a los países avanzados, también puede ser útil en otros países ya que todos deben encontrar el justo medio.

A diferencia de los regímenes totalitarios, "la democracia apareja incertidumbre debido a la multitud de interferencias cotidianas que obligan a la negociación y al compromiso ya que no debe pensarse en la eliminación del conflicto o de los adversarios".⁷⁷

En conclusión podemos decir que lejos de reducirse a un conjunto de instituciones y de valores, "la democracia es, además, una filosofía y una escuela de la responsabilidad para cada ser humano al igual que para la colectividad". La democracia es una tarea inacabada no sólo para los países que ha accedido recientemente a ella, sino también para aquellos que estiman haber concluido su identificación".⁷⁸

⁷⁶ Touraine Alain. *Que es la Democracia*, México, Plaza y Janes, 1996, p.p. 29-36.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *ibidem*.

2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

ORÍGENES.

El modelo "participativo" de democracia hunde sus raíces en la democracia ateniense, en Atenas no existía en su sentido moderno ni elecciones ni representación, ni gobierno, ni oposición, ni partidos ni derechos civiles, ni división de poderes, etcétera. La asamblea era el centro de la vida política en la que los ciudadanos participaban directamente, cumplían con funciones legislativas (esto es, votaban directamente la leyes que les serían de aplicación), ocupaban por periodos muy breves cargos ejecutivos, ejercían funciones judiciales en los jurados populares. Lo esencial en esta forma de democracia directa es la participación activa del cuerpo de los ciudadanos, que se autogobernaba por turnos mediante los principios de isonomía (igualdad política) e isegoría (libertad para tomar la palabra en la Asamblea).⁷⁹

Ya en el siglo XVIII las discusiones sobre la democracia participativa por medio de "la asamblea" es fuertemente criticada, al ser considerada "desequilibrada, peligrosa y poco respetuosa"⁸⁰ a los derechos individuales ya que éstos eran desconocidos; por ejemplo, la isegoría no era libertad de expresión como ahora la conocemos porque no protegía a los individuos de las consecuencias de sus opiniones.

No obstante otros teóricos fundamentalmente Rousseau y después J. S. Mill realizaron un esfuerzo por explorar las posibilidades de implantación de ese modelo.

ELEMENTOS, DEFINICIÓN Y PROSPECTIVAS

Para abordar el tema de la democracia participativa es preciso enunciar algunos elementos que la conforman para lo cual citaremos a Giovanni Sartori, considerado como uno de los precursores de la corriente democrática participativa, así como del pluralismo democrático. Él nos dice que la democracia es una abreviación que significa *liberal - democracia*. Y que mientras que el discurso de la democracia de los antiguos es relativamente simple, el discurso sobre la democracia de los modernos es complejo distinguiendo tres aspectos. En primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder y en tercer lugar la democracia es un ideal.⁸¹

La democracia como principio de legitimidad es también el elemento que vincula al hombre griego con el hombre del siglo XX. La legitimidad postula que el poder deriva del *demos*, del pueblo, es decir que se basa sobre el consenso verificado no presunto de los ciudadanos. La democracia no acepta que el poder derive de la fuerza. En las democracias

⁷⁹ del Águila, Rafael. Op. cit.. p.p.145-158.

⁸⁰ Dado que todo el poder se encuentra en un solo cuerpo político: la Asamblea o bien por que la participación extensiva - como el jacobismo de la revolución francesa demostraría. del Águila, Rafael. Op.cit.. p.p.145-158.

⁸¹ Sartori Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Editorial Alianza, México, 1999, p.p.19-37.

el poder está legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres y periódicas.⁸²

"En la medida en que la experiencia democrática se aplica a una colectividad concreta y presente de personas, que interactúan cara a cara, hasta este momento titularidad y ejercicio de poder pueden permanecer unidos".⁸³ En dicho caso la democracia es verdaderamente autogobierno. De lo anterior nos cuestionamos cuál es el tipo de gobierno para una sociedad de millones de ciudadanos. Este es precisamente el problema replanteado en la década de los años sesenta, por el surgimiento de la fórmula de la democracia participativa. Es en la cual "El ciudadano ejerce en nombre propio, la cuota que le corresponde de poder del que es titular. La exigencia de estimular la participación del ciudadano es sacrosanta".⁸⁴ Sartori opina que; "la democracia en grande ya no puede ser más que una democracia representativa, que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa como: el referéndum y la iniciativa legislativa popular no obstan para que nuestras democracias sean indirectas y gobernadas por representantes".⁸⁵

Por otro lado Rafael del Águila piensa que el principio básico de la democracia participativa es la "participación" la cual sirve; 1) para garantizar el autogobierno colectivo y 2) para lograr crear una ciudadanía informada y comprometida con el bien público. La deliberación colectiva en la esfera de los asuntos públicos genera, tanto autogobierno como civismo. Subraya otros rasgos que coadyuvan a su funcionamiento:

- a) La deliberación conjunta en la(s) esfera(s) pública(s) considerada como el conjunto de espacios sociales y políticos en los que los ciudadanos se encuentran, deliberan y debaten en busca de acuerdos que sean capaces de regular su vida en común).
- b) Autodesarrollo individual a través de la participación; dado que la participación genera hábitos de diálogo, desarrolla habilidades argumentativas, que enriquecen a los individuos.
- c) Sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación (elecciones, partidos, sindicatos, grupos, corporaciones, etc.. sirven así de canales de comunicación entre las instituciones representativas y la opinión pública ciudadana).
- d) Participación en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras (asociacionismo voluntario, participación extensiva en otras zonas sociales tales como; el lugar de trabajo, de estudio, etcétera)
- e) Democracia considerada como una forma de vida, no sólo como un conjunto de instituciones (formación de ciudadanos democráticos informados, capaces de juicio político y cuyos hábitos y valores se vinculan a los procedimientos de diálogos y consecución del consenso y ordenación del disenso); etcétera⁸⁶

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Arriola, Carlos. p.p. 8-17.

⁸⁶ del Águila Rafael. Op. cit. p.p.145-158.

El problema al que este tipo de democracia se enfrenta, es el de descubrir los medios a través de los cuales el *demos*, el pueblo, los ciudadanos, pueden hacerse presentes en los principales centros de decisión política y como producir, a través de su extensión a toda clase de ámbitos sociales, una ciudadanía comprometida con los valores democráticos y con los hábitos necesarios a la democracia, entendida como autogobierno. Pues si la democracia es como afirma Dewey o Habermas, una forma de vida, entonces no puede ser expresada exclusivamente en instituciones o en reglas, "sino que debe encarnarse en prácticas concretas capaces de desarrollar ciertos valores (por ejemplo: diálogo, solidaridad o proyectos comunes, y de desarrollar al tiempo nuestro concepto de bien público y una ciudadanía capaz de buen juicio político)".⁸⁷

Para conseguir generar ese sentido público de comunidad es necesario, según este modelo, promover la atenuación o eliminación de ciertas desigualdades sociales y económicas. Se supone aquí que no basta con abrir los canales para participar, sino que hay igualmente que preocuparse por dotar de la capacidad y las posibilidades reales para hacerlo. Este modelo, ve con simpatía los instrumentos redistributivos del Estado Social.

Ante la crisis contemporánea de la democracia participativa se sugiere aumentar la participación ciudadana en la gestión y organización de los recursos (por ejemplo, abriendo la participación de los implicados en las decisiones relativas a los diversos programas de ayuda: educativos, sanitarios, vivienda). El fomento en la participación ciudadana mejora la eficacia en la gestión, disminuyendo el burocratismo, evitando la concentración del poder en agencias estatales.⁸⁸

De estas ideas se deriva otra variante llamada "participación extensiva; llevar la participación a multitud de esferas, foros y ámbitos para mejorar la calidad de la democracia".⁹⁰ Es decir, acercar a los ciudadanos a los organismos de toma de decisiones a todos los niveles (Estado, comunidad autónoma, ciudad, barrio, lugar de trabajo, escuela, asociaciones voluntarias etcétera), lo que contribuiría tanto a aumentar tanto el control sobre los representantes elegidos como el autogobierno directo de los ciudadanos en todos los lugares donde esto sea factible y razonable.

En México, el avance en la democracia participativa ha estado en función de una transformación de la idea de soberanía popular por la defensa de los derechos del hombre y muy en especial, en el derecho a elegir a los gobernantes y en el respeto de las minorías. La participación en democracia se ha remitido al proceso electoral y al apoyo y fortalecimiento de estructuras partidistas como ejes de la conformación de la misma.

⁸⁷ Feres Faria, Claudia. "el concepto de democracia deliberativa" en *Revista Metapolítica*: #14, abril-junio del 2000, México, Centro de Estudios de política comparada, p.p. 58-61.

⁸⁸ del Águila, Rafael. Op. cit. p.p. 145-158.

⁹⁰ *Ibidem*.

Los partidos políticos son necesarios en la compleja traducción de las demandas y necesidades del ciudadano, pero no son el único camino por medio del cual se obtenga. La participación ciudadana es un elemento indispensable, por lo que se deben establecer mecanismos que la incentiven y la conviertan no solamente en un instrumento eficaz de gobierno, sino también en un ingrediente a tomar en cuenta en la elaboración de políticas públicas. A este respecto "Leshner opina que la política democrática no sólo tiene que ver con quién y cómo se decide, si no también en la forma en cómo se encuentra organizada cierta sociedad y la forma con que se concibe y percibe la intervención política en la vida social".⁹¹

Habría que entenderse a la "democracia como método político que impide que ansias individualistas y egoistas impongan sus propias convicciones en busca de beneficios individuales o de grupo en detrimento de los demás".⁹² Es necesario, para ello imaginar nuevas articulaciones entre lo que es posible y lo que se desea, ajustar viejos esquemas ideológicos, reglas y arreglos institucionales que fueron planteados para una coyuntura específica.

Por último, debemos propugnar por una democracia participativa-representativa en la cuál los representantes jueguen el rol que les corresponde pero que también existan mecanismos alternativos en los que los ciudadanos manifiesten sus inconformidades y canalicen sus propuestas de gobierno.

2.3 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Los politólogos de la actualidad apuntan que anteriormente el término gobernabilidad se asociaba directamente al de estabilidad, desde la perspectiva sistemática y funcionalista, como lo anotaban David Easton, Almond y Verba la estabilidad es la capacidad del Estado de procesar las demandas externas y dar respuestas eficientes o eficaces a las mismas. Apuntando Erson y Lane seis dimensiones económicas y políticas contrapuestas a la estabilidad y que preceden a la gobernabilidad: El déficit del sector público, la volatilidad, la inflación, la estabilidad gubernamental, la violencia y la protesta civil.

A esto Coppedge dice que el término gobernabilidad proviene del vocablo en inglés *governance* y lo define como *"el grado en que el poder relativo de los grupos relevantes en la arena pública se desarrolla respecto a las instituciones formales e informales del proceso político"*.⁹³

Sobre este concepto Portales Galindo opina que la parte clave del mismo término radica en el respeto, como elemento novedoso que habla de una tolerancia y equilibrio entre los distintos actores o grupos relevantes con poder en una sociedad. Es decir Gobernabilidad y democracia están basadas en principios antagónicos y por tanto en inevitable conflicto "La

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

⁹³ Portales Galindo, Julio Ernesto, *"Democracia Gobernabilidad y Participación Ciudadana"* en Revista IAPEM No 41. México. IAPEM. p.p 42-46.

Gobernabilidad requiere representación efectiva de los grupos en proporción a su poder real, La Democracia requiere la representación de los grupos en proporción a su número de apoyos populares. La Gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras la Democracia respeta la lógica de la libertad política."⁹⁴

Sobre esta línea conceptual Rodrigo Borja entiende a la gobernabilidad como "la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad".⁹⁵ La acción de gobierno requiere condiciones favorables así en el medio interno como en el internacional. Cuando esas condiciones no se dan o cuando se dan insuficientemente se dice que hay problemas de gobernabilidad en un Estado. Retomando de nuevo a Coppedge opina que la Gobernabilidad descansa en la armónica relación entre los actores estratégicos de una comunidad y que tienen suficiente poder para alterar el orden público, impulsar o detener el desarrollo económico y social.⁹⁶

Para Arbós y Giner existen dos características para que la existencia del gobierno no sea precaria; la legitimidad y la eficacia, ambas son necesarias para la estabilidad del gobierno y del orden social. Así la gobernabilidad consiste en la capacidad de un gobierno de ejercer estas dos funciones dentro de un ambiente democrático, en donde se plantea a las personas la posibilidad de orientar la organización social de acuerdo a sus preferencias. Estos autores proponen una definición sobre gobernabilidad: "la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".⁹⁷

Estos mismos autores consideran la existencia de cuatro dimensiones en los que se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad de la sociedad:

- 1) El dilema entre legitimidad y eficacia se refiere a la dimensión política de un orden social donde, por un lado coexiste la legitimidad como la acción gubernamental fundada en el consenso popular e instituida por las leyes para ejercer el poder público, y por otro tenemos la eficacia como la consecución de los objetivos por parte del gobierno. Luego entonces el dilema radica en la medida en que la eficacia del gobierno puede también estar determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político. A lo anterior proponen que los gobernantes actuales deben ser también eficaces a la hora de satisfacer demandas sociales que, a veces, se formulan sin que existan las estructuras administrativas idóneas para satisfacerlas.⁹⁸
- 2) Las presiones y demandas del entorno o de la sobrecarga de responsabilidades: El gobierno y el Estado se enfrentan hoy con tres esferas de exigencias, con demandas

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México 1997 p. p. 471-475.

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ Arbos Xavier y Giner Salvador. Edit. Siglo XXI de España. Madrid España 1996. p.p. 4-20.

⁹⁸ *Ibidem.*

crecientes: La esfera externa al propio Estado y a su sociedad gobernada, La esfera social del Estado y La esfera del entorno estatal mismo del propio gobierno.⁹⁹

3) La reestructuración de la sociedad civil: Un factor decisivo en el bloqueo de los gobiernos contemporáneos es la reestructuración del ámbito social en que se mueven y sobre el cual actúan. Apareciendo lo que los autores llaman "gestión colectiva del conflicto social junto al gobierno colectivo de la sociedad, es decir, la creación acéfala y plural de la realidad política mediante un proceso continuo de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los diversos grupos de interés".¹⁰⁰

Ahora bien la cuestión de la gobernabilidad, es decir, la posibilidad de conducir un Estado en medio de tantos obstáculos, sólo se plantea en los regímenes democráticos, convirtiéndose el problema aún más complejo, en tanto que las actuales sociedades democráticas han visto incrementarse el número de sus actores políticos y sociales. "Sus burocracias se han hipertrofiado en función de las nuevas o más amplias responsabilidades del Estado".¹⁰¹ Ha aumentado el grado de interdependencia internacional que ha generado nuevos problemas como los flujos migratorios, desarrollo tecnológico, transferencia de conocimientos, influencias culturales, intercambios económicos, enormes volúmenes de información, todo lo anterior ha tornado sociedades más complejas y crean mayores problemas de gobernabilidad.

Existen tres problemas sociales significativos que dificultan el proceso gubernativo y, por ende, característico de la ingobernabilidad.

a) La explosión demográfica: tasas de aumento de la población mayores a las del crecimiento económico producen un peligroso desfase entre las necesidades sociales y los recursos para atenderlas. Ciudades que crecen a 8 o 9% anual, por el flujo de las migraciones campesinas, generan un *urbanismo* cargado de conflictos sociales; cinturones de vivienda precaria, escasez de agua potable y energía eléctrica, desempleo, falta de educación, es decir desbordamiento de los servicios públicos y creación de grandes áreas de marginación social.¹⁰²

b) La corrupción: Es otra amenaza contra la legitimidad política porque ilegitima a los gobernantes que incurren en ella y destruye los valores éticos de la sociedad, provocando la desconfianza en las instituciones democráticas, el descrédito de los partidos, la abstención electoral, la apatía cívica, el derrumbe de los valores éticos sociales y¹⁰³

c) La Globalización: con la internacionalización de la economía, la apertura de los mercados y el flujo libre de los factores de la producción a escala mundial han creado también problemas de gobernabilidad en la medida en que muchos procesos económicos se escapan del control de los Estados.¹⁰⁴

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Borja Rodrigo Oop. cit. p.p. 471-475.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Finalmente Antonio Camou hace una serie de observaciones y de propuestas sobre la Gobernabilidad democrática concibiéndola como "*un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz*".¹⁰⁵ Opina también que "no es un estado o gobierno lo que permite -per -se - gobernar una sociedad, ni tampoco es la sociedad en si misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad".¹⁰⁶

Al igual que los autores antes citados Antonio Camou también detecta tres componentes esenciales ya sea tomado por separado o en una compleja combinación de ellos; eficacia, eficiencia, legitimidad y estabilidad,

1) *Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la razón de Estado:* enfatiza la dimensión de la eficacia /eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Esta corriente considera a la gobernabilidad como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Incluyendo en el ejercicio del poder, la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas.¹⁰⁷

2) *Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del buen gobierno:* se vincula a una tradición más lejana del pensamiento político, la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general lo que se ha llamado el buen gobierno. Destacando de nuevo la conexión entre la legitimidad y el ejercicio del poder, concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental. Para poder concretar lo anterior es necesario una gobernabilidad progresiva que integre, recoja, elabore y agregue en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.¹⁰⁸

3) *Gobernabilidad y estabilidad:* esta corriente se ubica en el plano intermedio de las dos vertientes anteriores, enfatiza especialmente el elemento de la estabilidad. "En tal sentido un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional, respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político", luego entonces podemos entender como estabilidad política "la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo".¹⁰⁹

Ante el diagnóstico hecho aquí de nuestras sociedades actuales cada vez más complejas y plurales, así como de los problemas de gobernabilidad que se aproximan cada vez más a su antagonico "la ingobernabilidad", Camou opina que la respuesta deberá ser "la

¹⁰⁵ Camou, Antonio. "*la Gobernabilidad Democrática*" en *Léxico de la política* Baca Olameuli, Laura et. al. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.p. 283-287.

¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ *Ibidem.*

racionalización y la modernización del Estado para lograr una planificación general capaz de anticipar los problemas"¹¹⁰

Paralelamente, algunos autores combinan elementos de planificación tecnocrática con propuestas de ingeniería constitucional e institucional. Estas reformas deberán consolidar y racionalizar el poder del Ejecutivo, para obtener un gobierno más eficaz y más estable en el tiempo, a través de reformas destinadas a agilizar los mecanismos de toma de decisiones, unificar agencias gubernamentales y consolidar las mayorías de gobierno.

La vertiente antes mencionada es conocida como "neocorporativismo" definido por Schmitter en 1974 como; "*un sistema de representación de intereses... un tipo ideal de arreglo institucional para articular los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado*",¹¹¹ buscando complementar las instituciones propias de los regimenes democráticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y agencias gubernamentales. El objetivo de estos pactos y arreglos, es agregar intereses sociales, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos, y aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversificadas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja.

Los politólogos actuales consideran que "lo que hace falta para que la economía pública funcione mejor es garantizar que la conducta del gobierno esté sometida a una atenta supervisión por parte del ciudadano",¹¹² permitiéndole a la ciudadanía el que pueda exigir responsabilidades al gobierno por sus actividades económicas de manera efectiva".¹¹³

Concluyo coincidiendo con Antonio Camou respecto a que la contraparte de un sistema político comprometido con un grado de gobernabilidad democrática, será una ciudadanía responsable en lo referente a sus demandas factibles. Esta democracia moderna, ha de fundarse en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, grupos estratégicos (empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y una mayoría ciudadana).

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Alcántara, Manuel *Gobernabilidad Crisis y Cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p.p. 43-49.

¹¹² Camou Antonio *"la Gobernabilidad Democrática" en Léxico de la política*. Op. cit., p.p. 283-287.

¹¹³ *Ibidem.*

2.4 ESQUEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.4.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Concepto, elementos y tipología

Participar en principio significa "tomar parte", convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una persona. Pero también significa compartir algo con alguien o compartir una noticia bajo tal circunstancia, la participación es un acto social no es de carácter exclusivo ni privado.

En palabras de Mauricio Merino "el término participación está ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: El medio político, social y económico, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo que forman los anclajes de la vida social". No obstante la participación es siempre, un acto social y colectivo, producto de una decisión personal.¹¹⁴

Ahora bien, la participación que tiene cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales. Es decir, la participación entendida como "una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos. Entendida también como una relación operante y operada, como lo diría Herman Heller entre la sociedad y el gobierno: entre los individuos de cada nación y las instituciones que le dan forma al Estado".¹¹⁵

A lo anterior Lester W. Milbrath propone una variedad de modalidades sobre la participación desarrollada en la sociedad civil; 1)abierta: sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar. 2)autónoma: a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas por las necesidades de su entorno inmediato. 3) episódica o continua: de acuerdo con los tiempos que cada cual decidiera entregar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes. 4)simbólica o instrumental: tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización. La participación ciudadana podía, en fin, producir insumos para el sistema político en su conjunto, o simplemente reaccionar frente a los productos de ese sistema. Todas estas son formas de participación vigentes, y cumplen el doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de derecho.¹¹⁶

¹¹⁴ Merino Huerta, Mauricio, *la participación democrática en la democracia en cuadernos de divulgación democrática*, IFE, México, 2001, p.p. 10-15.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Merino Huerta Mauricio. Op. cit. p.p. 32-37.

Existe otro elemento importante para entender el comportamiento del individuo ante el Estado, en proporción a su grado de respuesta a las acciones extendidas por el gobierno y de participación con el mismo, lo que se conoce ahora como *cultura cívica* a esto Almond y Verba ofrecieron en los años sesenta una tipología para distinguir las diferentes graduaciones de cultura cívica la cual la definieron como "la voluntad explícita de los individuos para participar en los asuntos públicos".¹¹⁷ "Es decir, la idea de concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección".¹¹⁸ Para estos autores existen tres clases de cultura cívica: la *cultura parroquial*, la *subordinada* y la *abiertamente participativa*. De acuerdo con esta clasificación, sólo los miembros de la última categoría se sentirían llamados a una verdadera participación ciudadana y sólo ellos le darían estabilidad a las democracias:

Wiener y Hammon distinguen dos grandes categorías. En la primera la participación no tiene en definitiva más que un valor de consulta y su práctica consistiría en un simple ordenamiento del poder vigente. En la segunda, la participación asocia a los ciudadanos a la toma de decisiones, y no sólo a su preparación. Entre las modalidades de la primera categoría la consulta, la concertación y el referendo consultivo. Entre las segundas se ubica a la gestión y el referendo de decisión.

Más allá del funcionamiento de los parlamentos legislativos y de los procesos electorales, para la Administración Pública el ciudadano ha ido perdiendo la vieja condición de súbdito que tenía, para convertirse en una especie de cliente que demanda más y mejores servicios de su gobierno y un desempeño cada vez más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos, vota, y está consciente de los derechos que le dan protección.

La participación se ha transformado y bajo esta nueva perspectiva afecta muchas de las viejas rutinas burocráticas, a su vez está obligando también a entender las áreas de competencia entre los gobiernos nacionales, estatal y local; "Las prioridades y los programas de gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, están siendo sustituidos gradualmente por una nueva visión apoyada en el diseño de políticas públicas que atraviesan por varios órganos y varios niveles al mismo tiempo".¹¹⁹ Es decir políticas en las que la opinión de los ciudadanos cuenta desde la confección misma de los cursos de acción a seguir, y también durante los procesos que finalmente ponen en curso las decisiones tomadas. Políticas públicas en el más amplio sentido, del término; es decir, acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta pero que lo son además porque exceden los ámbitos cerrados de acción gubernamental.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Jaqueline, Peschard, *la cultura política democrática*, Cuadernos de divulgación de la cultura Democrática número 2, IFE, México, 1994, p. 21

¹¹⁹ Merino Huerta Mauricio, *Op. cit.*, p.p. 44-48.

Fundamentos de la participación ciudadana.

En la obra clásica de Nuria Cunill "Participación Ciudadana", trata de fundamentar la nueva perspectiva de la **participación ciudadana** partiendo de la realidad de los años 60 y 70, donde se desarrolla una crisis de representatividad y por ende institucional, por un lado existe una declinación de las instituciones mediadoras que erosionaron las fuentes tradicionales de formación de consensos, y por otro existe un ascenso de la burocracia estatal con un elevado poder discrecional. La conjunción de estos dos factores llevó a la pérdida de autonomía política de los entes de base corporativa. Así como una Administración Pública cada vez más poderosa con órganos de representación más debilitados, una creciente burocratización de los partidos como centros de agrupación de demandas sociales y políticas.¹²⁰

Ante estas circunstancias, en esa época se desarrolla un movimiento reformista poniendo énfasis, entre otras cosas, a la necesidad de democratizar el sistema político y la burocracia. Adquiriendo sentido tres líneas de acción:

- 1) Expansión de la capacidad operativa de los órganos de representación, exigiendo mayor intervención de las asambleas representativas de menor nivel (regional o local).
- 2) Impulso a la intervención en el proceso de administración de los intereses individuales y colectivos por medio de la técnica de la participación.
- 3) Reorganización de los aparatos administrativos con la finalidad de introducir principios democráticos en la estructura jerárquica y funcional.¹²¹

Así en los años 70 se vislumbra a la participación ciudadana como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad burocrática.

A lo anterior la nueva tendencia de las estrategias gubernamentales tienden a asumir a la participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios.

Nuria Cunill opina que la participación ciudadana sólo prevalecerá tras un fundamento tecnocrático vinculado con la necesidad de utilizarla para aumentar la eficiencia de la administración burocrática, fundamento éste que, según lo señala Sánchez Morón, puede ser avalado por dos tipos de consideraciones:

- a) Dadas las insuficiencias de la burocracia de tipo weberiano para responder a las exigencias de la Administración moderna, es preciso acentuar el control sobre el medio social mediante la recepción constante de información y la integración de organizaciones portadoras de algunos intereses.

¹²⁰ Cunill, Nuria "Participación Ciudadana", Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, CLAD 1991, p.p. 9-42.

¹²¹ Ibídem.

- b) Dado que la intervención del Estado en la economía hace insostenible la manutención de la ideología del interés general representado por aquél, es necesario presentar la decisión política como producto de un proceso de negociación con los diferentes actores sociales, en el cual el Estado se sitúa como mediador y fiel ejecutor del pacto entre iguales.¹²²

Los fundamentos de la participación ciudadana pueden variar, por ejemplo, para ideología socialdemócrata vislumbra la participación como alternativa política entendiéndola como control progresivo de los centros de decisión, en el tránsito al socialismo mediante formas democráticas. Se debe tratar de aumentar el control pluralizado de los distintos niveles y sectores del aparato institucional. Para la ideología socialcristiana la participación aparece planteada como un derecho que se fundamenta en la noción de democracia participativa como único régimen que puede sustentar a una sociedad comunitaria basada en el pluralismo. Se asumen en este sentido los siguientes postulados básicos:

- 1) La sociedad es un cuerpo político en el cual están integrados con funciones distintas el Estado y los otros grupos sociales, con las sociedades intermedias y las personas.
- 2) El bien común no es sólo un bien de conjunto, sino un bien subsidiario, en base del cual se reconoce al hombre la función de gestor de su propio proceso de realización.
- 3) El Estado tiene funciones específicas de regir como gerente del bien común, y en tal sentido, su papel no es el de sustituir a las otras instancias, sino el de vitalizarlas, promoverlas y ponerlas en pie para que él pueda, efectiva y concretamente, regir como gerente de la totalidad.
- 4) El Estado debe asumir tanto la promoción de la organización social del pueblo como el estímulo de la participación. Se sostiene que es subsidiariedad que el Estado actúe e intervenga para promover la organización de la población.¹²³

Sin embargo, se identifica un común denominador en las dos corrientes, el discurso de la participación aparece vinculada con la demanda por la democracia.

Las nuevas tendencias de la participación.

El gobierno no puede asumir el papel de solventador de todos los problemas sociales; la sociedad tiene que ser protagonista y corresponsable en la resolución de los asuntos colectivos.

Para lograr lo anterior Gómez Morales propone: "fortalecer el sector social como ámbito especialmente idóneo para la asunción de iniciativas sociales, estimular proyectos de cooperación en íntima relación con las necesidades reales a fin de crear y mantener un crecimiento y desarrollo colectivos".¹²⁴

¹²² Morales Gómez, Marco Antonio. Democratización de la Administración Pública en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 58, INAP, 1997, p.p. 55-74.

¹²³ Cunill Nuria. Op. cit. p.p. 9-42.

¹²⁴ Morales Gómez. Op. cit. p.p. 55-74.

En la fase de diseño y planeación de las políticas públicas, de evaluación y seguimiento de las mismas es susceptible la participación de la sociedad, y en aquellas en que los grupos estén debidamente preparados pueden participar debidamente en su ejecución, lo que representa una alternativa al modo tradicional de administrar sin la injerencia ciudadana. La participación constituye una fuente potencial para dotar a la administración de eficacia en su gestión.¹²⁵

En la actualidad la sociedad civil se está transformando en una sociedad abierta en donde las libertades individuales emergen y se fortalecen, en una sociedad renuente a aceptar que las decisiones fundamentales que le afectan se tomen a sus espaldas, reclamando espacios reales de participación en la administración. En este escenario sociedad y gobierno se complementan para vencer las imperfecciones e insuficiencias que trae consigo la vida de los individuos.

En esta sociedad abierta, el trabajo organizado y compartido de la sociedad significa un aporte fundamental para mejorar y fortalecer la gestión participativa en los servicios públicos, es decir hacer corresponsable a la sociedad en el mejoramiento constante de sus condiciones de vida; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos; ensanchar los márgenes de la democracia acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo ni anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades.

Otra de las condiciones que favorecen a la participación es la información, quiere decir que la población debe estar informada para decidir, no sólo con la información técnica de los políticos y tecnócratas sino compactibilizándola con la información que sirve para la ejecución política. El acceso a la información y la transparencia de la administración pública, favorecen en alto grado la participación social.

Después de enunciar cuál es la dirección que ha de tomar la participación ciudadana, debemos deducir, que la misma se constituye como *"una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades y demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno"*.¹²⁶

Participación en la formulación de políticas y gestión de programas

La administración pública debe buscar utilizar la energía y la creatividad social para diseñar mejores soluciones y comprometer a los grupos interesados en la puesta en marcha y éxito de los proyectos adoptados.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

En el marco de la reforma del Estado y de la modernización administrativa, varios actores y circunstancias demandan una mayor participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas y en la gestión de programas o servicios, sobre todo de tipo social. El Estado, por su parte, parece inclinarse crecientemente hacia la concurrencia de otros actores en el desarrollo de sus actividades. A su vez los usuarios en la búsqueda de mejor calidad en los servicios públicos comienzan a favorecer su provisión privada. Las ONG's buscan asociarse con instancias gubernamentales como alternativa de financiamiento.

Dentro de este marco de acción se comienza a favorecer la "colaboración mutua a través de la creación de asociaciones para ejecutar programas públicos";¹²⁷ es decir la transferencia de funciones del Estado a instancias de la sociedad para que sean ejecutadas directamente por ellas; el financiamiento público de acciones desempeñadas por organizaciones no gubernamentales, y la descentralización en los beneficios de la administración de gastos públicos.

Por lo anterior debemos decir que las políticas públicas son consubstanciales en cuanto a efectividad a un gobierno democrático, mismo que es consecuente con un Estado de derecho. En este sentido lo que realiza el gobierno no tiene un carácter unidimensional y unilateral, sino pluridimensional y democratizador. Morales Gómez recomienda que siempre que se gobierna se debe tomar en cuenta las diferencias de opinión, los apoyos, los disensos y los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en la adopción de la decisión, diseño, implementación y evaluación de la política.¹²⁸

Uvalle Berrones opina que "la utilización de políticas públicas da mejor orden y racionalidad a la acción del gobierno. Permite enfrentar los problemas públicos de cara a demandas en competencia; a demandas que nacen del conflicto de intereses y a demandas que luchan por ser reconocidas unas en relación con otras. Estas demandas nacen en el ámbito de la vida particular, desde el cuál se intenta que adquieran rango público para que sean institucionalizadas por los gobiernos".¹²⁹ Es necesario para esto una participación ciudadana organizada, sistematizada y efectiva, pues como ya lo hemos mencionado antes no todas las demandas merecen ser consideradas en la agenda de gobierno, para convertirse en una política pública.

Las premisas anteriores corroboran lo postulado al principio de esta investigación, es decir gobernar con políticas públicas, pero ahora agregando el motor democratizador de las mismas, y esto también implica la democratización de la sociedad llamada a definirlas. Ahora bien, democratización es el medio posible para crear los contextos y condiciones que permitan atender con eficiencia los males, necesidades y problemas públicos.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida Estatal*, México, IAPEM, 1995, p. 114.

En conclusión las políticas públicas son consecuentes con los valores de la pluralidad y la participación ciudadana.

Propuestas actuales de la participación ciudadana

Desde la perspectiva de la democratización del ejercicio del gobierno han surgido varias propuestas que servirían para fortalecer dicha tendencia, y es Morales Gómez quien coincide con la postura adoptada por Nuria Cunill de incluir elementos democratizadores en los órganos encargados de recoger el sentir de los ciudadanos y de institucionalizar su participación en los tres ámbitos de gobierno los cuales se presentan a continuación.

- 1) Descentralizar el poder político, tanto en el interno de la propia administración como en las instancias de gestión y acción territorial y sectorial de la ciudadanía organizada, otorgándoles mayor autonomía, recursos y capacidad de acción y decisión.
- 2) Institucionalizar el proceso de planeación como base de un proceso de planeación y gestión participativa de la acción de la sociedad y del gobierno, sustentado en una legislación amplia e incluyente e integrado por una red de organizaciones representativas de la población.
- 3) El protagonismo de la sociedad civil y ciudadanía activa, fortaleciendo la construcción y consolidación de identidades sociales e incrementando la capacidad de formulación de propuestas, de toma de decisiones y de manejo y vigilancia de lo público.
- 4) Crear o fortalecer las capacidades comunitarias, es decir destrezas y habilidades para convertir las necesidades en propuesta de desarrollo, que posibiliten aspirar a mayores estados de bienestar.
- 5) Revisar los esquemas de regulación y desregulación en aras de maximizar la responsabilidad pública, de evitar el constreñimiento de la sociedad civil y de asegurar la eficiencia y la calidad publiadministrativa en la prestación de servicios y ejecución de programas públicos.
- 6) Cambiar el enfoque de la relación Estado con la sociedad civil. En vez de pretender que ésta se acerque a él creándole canales institucionales en función de sus objetivos y necesidades, lo que estaría planteado es invertir el paradigma buscando apoyar a la sociedad civil, en el marco de la preservación de su autonomía institucional, de manera de no enajenar su capacidad para negociar libremente las menores opciones que pueden contribuir a su desarrollo.¹³⁰
- 7) La participación fortalece el profesionalismo del servicio público y amplía la dimensión práctica de la dimensión política de la administración. Y para ser más efectiva en buena medida exige fomentar la cultura política de la comunidad.

De cualquier manera la participación no es la panacea para la solución de todos los problemas, pero en la actualidad sí es una corriente muy poderosa para hacer efectivas las expectativas de la sociedad sobre un buen gobierno y una gestión pública de los programas y políticas con calidad.

¹³⁰ Morales Gómez, Marco Antonio. Op. cit. p.p. 165-169

2.4.2 PLURALISMO DEMOCRATICO Y ORGANIZACIONES SOCIALES.

El término pluralismo, tiene diferentes acepciones pero el que aquí interesa es el desarrollado en un ambiente democrático, en el cual nacen organizaciones sociales, con intereses específicos vinculados con necesidades colectivas. Organizaciones cuya finalidad es llamar la atención del gobierno sobre los asuntos que enarbola para volverlos públicos e ingresen en la agenda de gobierno, o bien en muchos casos están bien organizadas y tienen la capacidad de autogestión de dichos asuntos, de hecho buscan soluciones alternativas ante la ineficacia del gobierno para solucionar y darle seguimiento a ciertos problemas.

Definición

Norberto Bobbio proporciona una noción del término "el pluralismo es un estado de cosas donde no existe un poder monolítico",¹³¹ es decir, un ámbito en el que existen y se manifiestan diversos centros de poder, que además se encuentran perfectamente organizados y son funcionales al margen del poder centralizado.

El pluralismo democrático está fundamentado en el pluralismo liberal democrático. Según esta concepción, un instrumento fundamental para el análisis del pluralismo en las modernas sociedades puede ser ubicado en el concepto de grupo. Pertenecer a una de las muchas asociaciones mas o menos formales, existentes en la sociedad no elimina la posibilidad de pertenecer a otras formaciones autónomas. En efecto, el pluralismo desarrolla una batalla en dos frentes: por un lado contra la concentración del poder del Estado y, por el otro, contra una fragmentación demasiado individualista de la sociedad civil.

El pluralismo hace referencia en primer lugar a un ámbito de la vida social y política y se relaciona con la esfera empírico-descriptiva, permitiendo caracterizar el tipo de organización que los hombres adoptan cuando se integran en sociedad y, por el otro con un espacio descriptivo normativo, presentando el conjunto de principios sobre los que las colectividades humanas han desarrollado sus pautas de convivencia civil. Entonces, es posible decir que el pluralismo encarna un contraste de intereses, que al convertirse en una práctica puede transformarse en pluralismo democrático.

Hoy es posible observar un modelo de sociedad que se integra por una gran cantidad de grupos, los que según Norberto Bobbio "tienen la tarea de limitar, contrastar y controlar aquel poder que históricamente se ha identificado con el Estado".¹³² Si partimos del hecho de que el pluralismo constituye un factor orientado a establecer límites precisos a los excesos del poder, deberemos aceptar, en consecuencia, que el pluralismo constituye una de las condiciones tanto para la consolidación de la democracia en la medida en que garantiza las condiciones necesarias para la conservación del conjunto de libertades en que basa dicho régimen.

¹³¹ Bobbio, Norberto. *Pluralismo democrático, en Léxico de la política*, Op. cit. p.p. 536-538.

¹³² *Ibidem*.

En una democracia, el pluralismo no sólo es la consecuencia de la garantía de unos derechos o libertades, sino también puede considerarse como la garantía de un comportamiento social que reconoce la función que desempeñan las diversas instancias de mediación que existen entre el individuo y el Estado. En efecto, el pluralismo reconoce la existencia de diversos mecanismos para la solución pacífica de los conflictos, así como la ineliminable heterogeneidad en la conformación de las decisiones colectivas de carácter político.

Elementos y características

Sin embargo el más representativo de los autores sobre el pluralismo democrático es Robert A. Dahl que en su obra "Los dilemas del pluralismo democrático"¹³³ analiza las características de las democracias actuales y del pluralismo democrático como un medio de interacción de las diversas organizaciones e instituciones que componen la sociedades modernas.

CARACTERÍSTICAS:

- A) En el pluralismo democrático los ciudadanos tienen el derecho a expresarse, sin el peligro de severos castigos, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y a la ideología prevalectente.
- B) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aun, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por la ley.
- C) Para alcanzar los ciudadanos sus diverso derechos, incluyendo aquellos enlistados arriba, los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.¹³⁴

ELEMENTOS:

La autonomía y control político: Ser autónomo significa no estar bajo el control de otro. La autonomía política es el complemento del control: Dahl expone algunos ejemplos lógicos para definir el concepto "la decisión de beta de actuar de alguna manera - llamémosla acción X- es políticamente autónoma en relación con otro actor alfa, en la medida en que alfa no controla que beta haga X. Dado que la autonomía política en este sentido también puede llamarse independencia.

Por control se entiende una relación entre actores tal que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste, o predisposiciones a actuar, de parte de uno o más actores. Es así una relación causal entre las organizaciones; las

¹³³ Dahl Robert. A. Los dilemas del pluralismo democrático. Alianza editorial. México. 1991. p.p. 15-50.

¹³⁴ Ibídem.

acciones de un actor se interpretan como ocasionadas, o causadas por, las preferencias de otros actores.

Ante los dilemas que contrae definir exactamente la autonomía, Dahl propone "la autonomía relativa"¹³⁵ de las organizaciones; una organización es relativamente autónoma si emprende acciones que a) son consideradas dañinas por otra organización y b) ninguna otra organización, incluyendo al gobierno del Estado, puede impedir o podría impedir, excepto incurriendo en costos tan altos que excedieran las ganancias del actor al hacerlo.

Organizaciones.

Rousseau las llamó sociedades parciales o particulares. Tocqueville las llamó asociaciones, y las consideró como necesarias para un pueblo que deseaba gozar no sólo de la democracia y la igualdad, sino también de la libertad y la civilización. La palabra grupos frecuentemente servirá, y en algunos contextos es útil usar un término de reciente acuñación y referirse a ellos como subsistemas (Bertalanffy).

Las organizaciones, sociedades parciales, asociaciones, grupos y subsistemas no tienen fin, y en diversos tiempos y lugares, múltiples asociaciones han pretendido una medida de independencia del Estado y otras asociaciones. Probablemente la más antigua en pretender una posición de derecho como una asociación parcialmente autónoma consista de un grupo de personas que están cercanamente afiliadas en virtud de sus vínculos de afinidad, como la familia.

Dahl agrupa a las organizaciones en tres tipos: **gubernamental, político y económico.**

En cuanto al primero, cualquiera que sea lo que prescriba la teoría constitucional, en todos los países democráticos las principales instituciones del gobierno (el jefe de gobierno, las burocracias, el parlamento, lo judicial) son independientes entre sí. Aun cuando la legislatura y el jefe del ejecutivo son probablemente más independientes entre sí, en países donde la doctrina de separación de poderes está consagrada explícitamente en la teoría y la práctica constitucionales, existe cierta independencia entre las principales instituciones del gobierno nacional.¹³⁶

Si bien la autonomía de los Estados, provincias, regiones o municipios es sin duda mayor en países con constituciones federales, en todos los países democráticos los gobiernos locales son, en la práctica, sino en la teoría constitucional, más bien armas burocráticas del gobierno nacional.

En una interacción con organismos gubernamentales existe una variedad de asociaciones políticas, particularmente partidos políticos y grupos de interés. También la medida de la independencia permitida a los partidos y grupos de interés es una característica de los regímenes democráticos modernos.

¹³⁵ *Ibidem.*

¹³⁶ *Ibidem.*

Las organizaciones económicas, principalmente las empresas mercantiles y los sindicatos, también están profundamente implicadas en el problema de la autonomía y el control. Su autonomía, es al mismo tiempo, un hecho, un valor y una fuente de daño. En todos los países democráticos, las empresas mercantiles toman decisiones importantes que usualmente no están plenamente controladas por los funcionarios gubernamentales; incluso las empresas propiedad del Estado usualmente gozan de una medida significativa de autonomía en relación con el parlamento, el gabinete y las burocracias centrales.

De los más de ciento cincuenta países en el mundo actual, existen instituciones poliárquicas en unos treinta. En estos países, algunas importantes organizaciones gubernamentales, políticas y económicas son relativamente autónomas entre sí. En este sentido, entonces, todos los países democráticos también son pluralistas.

2.5 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se explicará aquí brevemente en qué consiste cada uno de estos mecanismos, debido a la importancia que tienen en la toma de decisiones, y en el proceso de legitimación del gobierno. Pero sobre todo en la conducción de acciones hechas políticas públicas. Debemos partir del hecho de que los mecanismos de participación ciudadana fungen como recolectores de demandas sociales y de necesidades en la elaboración de leyes que atañen directamente la vida cotidiana del ciudadano, incidiendo directamente sobre el nivel de gobernabilidad, es decir entre la línea de tensión existente en la relación entre el gobierno y la sociedad.

2.5.1 EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO, LA INICIATIVA POPULAR Y LA CONVOCATORIA

EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO

El plebiscito consiste en la consulta directa a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva por ejemplo: la decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o cesión de territorios, sucesión, unión real con otro Estado o cualquier otra cuestión trascendental que por comprometer el destino nacional, requiera expreso consentimiento de los ciudadanos.

El plebiscito es la consulta al pueblo referida exclusivamente a problemas de índole política, mientras que el referéndum comprende materias jurídicas solamente. Exteriormente son iguales, pero difieren por su objeto, ya que en el primer caso la decisión popular recae sobre diversas cuestiones de interés general, y en el otro sobre asuntos jurídicos exclusivamente.

El plebiscito dentro de un régimen democrático, debe ser un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la

comunidad. Utilizando en esta forma, el plebiscito reivindica su originaria condición democrática.¹³⁷

Como se anotó anteriormente el referéndum por su parte es la consulta popular referente a una constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal, en todo caso es una consulta sobre un asunto de naturaleza jurídica.

Sólo restaría mencionar la existencia de dos tipos de referéndum; "obligatorio", si es impuesto constitucionalmente como condición de validez para determinadas normas jurídicas, de modo que ellas carecen de eficacia jurídica si antes no han sido sometidas a la aprobación popular, y "facultativo", si la atribución de instrumentarlo depende de la voluntad discrecional del Presidente de la República o del Parlamento de modo que aquel no es un requisito para la validez de las normas jurídicas.¹³⁸

LA INICIATIVA POPULAR Y LA CONVOCATORIA

Para Néstor Vargas la iniciativa popular puede ser utilizada por los ciudadanos como medida de presión sobre los cuerpos legislativos con el fin de adoptar cierto curso de acción o como un medio que permite a los electores iniciar directamente el proceso de legislación y rechazar las leyes cuando estas sean consideradas como producto de la influencia de líderes e intereses especiales.

La iniciativa representa un mecanismo de presión para los legisladores para que representen verdaderamente la opinión de la ciudadanía y no solamente la de los líderes o interés especiales.

La iniciativa popular está planteada como un mecanismo mediante la cual la última decisión reside en el Congreso de la Unión; sometida a una regla de mayoría calificada, donde los representantes o partidos políticos saben que asumen costos políticos más fuertes, pues existen numerosos ciudadanos que vigilan el proceso de cada una de sus peticiones.

La convocatoria es propuesta por Néstor Vargas como una manera de enfatizar la forma de gobierno basada en el control popular permitiendo a los votantes destituir a funcionarios públicos corruptos e incompetentes y a la vez crear estructuras de incentivo para que los funcionarios ya no dependan de mecanismos tales como el compadrazgo o el nepotismo, sino de esquemas en los que se persigue la eficiencia de las políticas públicas.

¹³⁷ Lexico de la política. Op. cit. p.p. 385-387.

¹³⁹ Vargas Néstor. Participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas, mención honorífica del premio INAP. México-INAP. 1997. P. 89.

¹³⁸ Ibidem

Otra vertiente de la convocatoria la concibe como un mecanismo de auto inserción de los ciudadanos en el campo de acción de las políticas en la modalidad de programas gubernamentales, principalmente las que atienden necesidades sociales donde el mismo ciudadano puede ser autogestor y operador del mismo programa. Permite a los ciudadanos participar en la implementación de políticas públicas, interviniendo también en su verificación. Sobre todo en políticas públicas de primer orden, de necesidades primarias como la vivienda, la alimentación, salud etcétera.

2.5.2 CIUDADANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA REFLEXION

En la esfera de la investigación administrativa actual, ha surgido una nueva tendencia hacia lo que se ha llamado la ciudadanía y la democratización de la Administración Pública, como un elemento esencial del Estado democrático y proveedor de bienes y servicios, pero sobre todo, como una característica más de la nueva Administración Pública vista ésta como una nueva institución del Estado que se ajusta a los cambios del proceso de globalización. Una nueva Administración Pública cuyo campo de acción está permeado por una sociedad más informada e interesada por los asuntos públicos y por la forma en cómo se administran los recursos tributarios, consientes de la responsabilidad que tiene la Administración Pública de rendir cuentas de los mismos.

Uno de los investigadores que se han empeñado en ahondar en este tema es Ricardo Uvalle Berrones, quien observa en esta nueva fase de la Administración Pública un proceso necesario para el saneamiento de la misma, la "Institucionalidad democrática"¹⁴⁰, opinando que la vigilancia sobre el gobierno y los modos para democratizarlo son testimonios de que la acción ciudadana responde a contextos abiertos y plurales, los cuáles son oportunidad para instituir un gobierno con orientación democrática que asegure los fundamentos procesos y metas de la gobernabilidad.

Ahora bien el ámbito en que opera la democratización y por ende la ciudadanía es la "vida pública" reconocida como la piedra angular de la convivencia organizada. Y es en la vida pública donde se desarrolla el corporativismo como una antesala a esta democratización, es un proceso amparado por el poder político y se constituye en ventajas sectoriales para los grupos de interés que tienen la oportunidad de incidir en el proceso de toma de decisiones y en la implementación de las políticas gubernamentales.¹⁴¹

Lo público significa para Uvalle "distancia razonable entre lo patrimonial y lo institucional. Lo público institucional considera que los ciudadanos organizados por identidad, valores e intereses son la médula para incidir en la orientación, el funcionamiento y la operación del gobierno".¹⁴²

¹⁴⁰ *Sociedad ciudadanía y Estado democrático*. Uvalle Berrones Ricardo, Coordinador, México, INAP, 2001, p.p. 8-30.

¹⁴¹ Uvalle Berrones Ricardo "participación ciudadana y gobernabilidad", en la gobernabilidad democrática en México, México, INAP, p.p.163-182.

¹⁴² *Ibidem*.

La democratización del poder y de la Administración pública empieza por reivindicar lo privado y lo público como ámbitos que exigen complemento estímulo, coordinación y políticas públicas. La democratización se impulsa con medios institucionales y se reconoce como un movimiento emancipador de autonomías y esfuerzos comunitarios, locales y municipales. La democratización favorece nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado, dado que los recursos, los beneficios y los programas son objetos de redistribución.

Un punto medular de la democratización es que del individuo-súbdito reconocido por el autoritarismo, se pasa los derechos y las responsabilidades del individuo - ciudadano, es decir, del ciudadano de carne y hueso quien da vigencia a la "ciudadanización entendida como la devolución de los derechos que el Estado expropia a los ciudadanos por diversos motivos de interés público (las nacionalizaciones y el control de los procesos electorales entre otros) y que son devueltos al espacio público de la sociedad".¹⁴³

La interacción y la corresponsabilidad entre órganos de Estado y grupos de la ciudadanía es testimonio de cómo los asuntos públicos no son exclusivos del gobierno si no en su abordaje, tratamiento y solución hay pruebas fehacientes de que la opinión y la decisión ciudadana ocupan un lugar fundamental en los procesos relacionados con la dirección pública y de lo público.

A este respecto, "la dirección pública - nos dice Uvalle- es una categoría importante de la vida democrática la cual alude al conjunto de aptitudes que favorecen la participación, la representación y la corresponsabilidad de los grupos ciudadanos en la atención y solución de los asuntos que son de interés común".

En consecuencia la información, las propuestas y los esfuerzos que se ubican en la sociedad tienen la oportunidad de aprovecharse a través de la coordinación de las esferas gubernamentales y no gubernamentales. La dirección pública se sustenta en tres aspectos vitales en el proceso de ciudadanización 1) la convocatoria, 2) la coordinación y 3) la corresponsabilidad.¹⁴⁴

1. La convocatoria es la forma en que se exhorta al público ciudadano a participar en el debate y la definición de opciones que tienen como meta la gobernación de lo público.
2. La coordinación se refiere al modo en que el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos. Implica destreza para aprovechar el caudal de energías que tienen disposición para aportar ideas, proyectos y acciones orientados al aprovechamiento inteligente de los recursos escasos.
3. Por último la corresponsabilidad denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, sino que acepta que hay espacios públicos que pueden y deben estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles. La corresponsabilidad es el mejor ejemplo de cómo lo público, lo privado y lo estatal se

¹⁴³ *Sociedad ciudadanización y Estado democrático*. Op. cit. p.p. 8-30.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

pueden armonizar en cuanto un sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida. En ningún momento el Estado abdica sus tareas públicas, no que los ciudadanos tengan camino libre para realizar lo que desean. Por el contrario la corresponsabilidad se desenvuelve con base en normas regulatorias que autorizan lo que corresponde a cada agente social.¹⁴⁵

Para concluir esta reflexión citaremos a otro investigador Javier Alanís Boyzo que como Uvalle piensa que la implicación de los ciudadanos en la Administración pública es una necesidad de las administraciones modernas, sobre todo en el caso mexicano, Alanís Boyzo finca especial importancia al papel del control y la evaluación ciudadana y ubica a la ciudadanía ya no como cliente sino como contribuyente y financiador de la misma.

En un futuro cercano la participación ciudadana se vislumbra como un mecanismo para mejorar y eficientar la función del gobierno y democratizar las decisiones públicas, donde se concrete una corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

De acuerdo con esta idea, el elemento social debe representar un papel relevante desde la formulación (diagnóstico) hasta la fase de evaluación de la misma, concepción que implica convivir en un sistema de toma de decisiones gubernamentales y administrativas más democráticas, donde la sociedad sea más participativa en la solución de los asuntos que le interesan. Es decir que la atención y solución de los problemas cotidianos de la Administración Pública, no deberían ser resueltos mediante grandes políticas nacionales, sino en los ámbitos más cercanos al ciudadano y mediante el uso adecuado del análisis de políticas.

Hoy en día se observa la inclinación estatal de gobernar por políticas públicas como lo hemos anotado anteriormente en el sentido de reivindicar lo público del gobierno y la administración. Lo que implica "estimular una administración pública postburocrática y postgubernamental donde las instituciones formales del gobierno se encarguen de ciertos asuntos del gobierno pero en otras, colaboren conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil".¹⁴⁶ En esta perspectiva la participación ciudadana extiende su participación más allá del diseño de políticas, hacia la parte instrumental de estas, es decir, a la solución directa de los problemas y necesidades públicas. Donde la función principal, dentro del proceso de deliberación donde participa la ciudadanía, estriba en dotar de una racionalidad argumentativa y financiera a la acción gubernamental.¹⁴⁷

Por último quiero mencionar la existencia de otro elemento que me parece indispensable en el proceso de ciudadanía de la Administración Pública, la rendición de cuentas, una práctica administrativa que hoy en día muchos de los países ejercen bajo el auspicio de una nueva Administración Pública, donde los funcionarios que administran programas gubernamentales deben rendir cuenta de sus actividades a la ciudadanía. Este asunto se ha

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Alanís Boyzo, Javier. "Evaluación ciudadana en un gobierno abierto" en "Sociedad Ciudadanización y Estado Democrático. Op. cit. p.p. 85-116.

¹⁴⁷ Ibidem.

vuelto inherente a todo proceso de gobierno. Esto, además de ser algo intrínseco dentro de la propia administración pública se traduce en la prioridad de que los funcionarios públicos, los legisladores y los ciudadanos demandan y necesitan saber, no solo si los fondos públicos se administran correctamente y de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables, sino también si están cumpliendo con los fines para los que fueron autorizados y financiados, y si estos fines se están alcanzado con economía y eficiencia. Todo lo anterior es la esencia de la ciudadanización.

CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

3.1 ANTECEDENTES

3.1.1 POLÍTICA SOCIAL

La política social se entiende como aquella parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico - social de la población. Incluye el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción como derecho social y no como caridad. Este carácter de instrumento destinado a impulsado el bienestar señala a la política social como la expresión de la solidaridad institucionalizada y ha llevado a identificarla con las acciones, estructura y procesos del Estado de bienestar.

La política social también puede concebirse como "un conjunto de arreglos, modelos y mecanismos sociales orientados a la distribución de los recursos, de acuerdo con algún criterio de necesidad".¹⁴⁸ Esta perspectiva define a la política social como teoría y práctica de distribución y redistribución de los recursos sociales básicos de la población.

La política social es al mismo tiempo una rama de la Administración Pública, y una disciplina que ordena el conocimiento relacionado con distintos ámbitos del bienestar social.

Se pueden identificar cuatro concepciones de "política social" que aplican en las medidas de bienestar.

1. La asistencial, que ve las intervenciones como expresiones de una visión caritativa, altruista, de beneficencia. Para esta concepción, la política social es el conjunto de ayudas sociales que los gobiernos nacionales y locales, y la acción privada o de la iglesia, emprenden por consideraciones ético - políticas, o por fines humanitarios o de justicia social a favor de los pobres los necesitados o los enfermos, sin considerar que los destinatarios tienen un derecho propio y específico.
2. Una segunda concepción entiende a la política social como un conjunto de objetivos e instrumento de ayuda a los pobres y débiles con fines de control social, para regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población, social. En esta visión se considera al Estado como garante del bienestar colectivo.
3. La tercera concepción, ligada al marxismo, define a la política social como forma de la reproducción social ampliada de la fuerza de trabajo, es decir, como un conjunto de intervenciones dirigidas a los trabajadores y sus familias auspiciadas por el Estado, para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerza productiva adecuada, a pesar del azar y los ciclos económicos negativos. Considera que las medidas de apoyo social a las clases más débiles e indefensas tienen el objeto de garantizar que siempre

¹⁴⁸ Ruiz Velázquez, Norma. *La política social en México*. México, INAP, 1999, p.p. 24-49.

haya disponible una fuerza de trabajo suficiente para mantener un sistema productivo competitivo.

4. Una cuarta visión de la política social la concibe como la realización de los derechos sociales de ciudadanía, en cuanto distintos de los civiles (libertad, individual y colectiva) y políticos (electorales y de representación democrática). Tendencias actuales a esta concepción consideran a los destinatarios como entes activos y no pasivos de las intervenciones; ponen el acento en diferentes derechos, y consideran a las políticas sociales como expresión y actividad de diversas fuerzas de la sociedad y del papel coordinador y legitimador del Estado.¹⁴⁹

Las cuatro concepciones expuestas se refieren a doctrinas, ideologías y prácticas estatales de periodos históricos determinados, en las que se identifican componentes de la política social. En la actualidad, la presencia de estas concepciones en la aplicación de medidas de política social muestran combinaciones según el ámbito de intervención de la Administración Pública y el Estado.

Debemos hacer también énfasis en la acción de la política social como responsable de las intervenciones colectivas para promover el bienestar individual. Estas intervenciones fueron agrupadas por Richard Timuss en tres categorías: ocupacional, provisión de servicios sociales y fiscal, con base en una división organizativa de método que se convirtió en clásica y que se aplica hasta ahora.¹⁵⁰

- **Ocupacional.** Abarca el pago directo de beneficios en efectivo, cuya función esencial de transferencia de pagos es la conservación del ingreso en distintas facetas de desempleo del ciclo de vida (maternidad, educación y capacitación, vejez, viudez) situaciones de incapacidad de empleo (enfermedad, heridas, invalidez) y desempleo entre la fuerza de trabajo activa. También se incluyen las asignaciones a las familias y subsidios para bienes y servicios específicos (cupones). Estos pagos pueden ser financiados por impuestos etiquetados o por impuestos generales.
- **Provisión directa de servicios en especie.** Este rubro se debe analizar en estrecha relación con la intervención gubernamental en los mercados privados, como el de la construcción de viviendas (que sería el caso que nos interesa en esta investigación) y el de alimentos. Predominan cuatro servicios: a) educación, b) medicina y atención médica, c) cuidado social y servicio de asesores, y d) vivienda.
- **Fiscal.** Se refiere a la extensión indirecta de beneficios a través de deducciones de impuestos.

En la aplicación de las políticas sociales se definen líneas teóricas y operativas de conducta con base en principios de valor y organizativos que pueden operar como marco normativo general o como criterios específicos según el sector de intervención. La tipología más frecuente de modelos de política social, elaborada a partir de criterios normativos, distingue cuatro modelos de política sociales con base en la fuerza y el grado de regulación

¹⁴⁹ Gordon Sara R. *Política Social en Léxico de la política*, Op. cit. p.p. 582-586.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

establecida: el modelo residual, el adquisitivo, el institucional redistributivo y el modelo total de *Welfare*.¹⁵¹

Modelo residual. En este modelo la política social es entendida como una intervención que auxilia a los individuos y las familias sólo cuando los esfuerzos de estos han fracasado o sufren severas carencias. El Estado interviene sólo en casos muy graves y de un modo local y selectivo, esto es, con prueba de medios orientada a excluir de los beneficios a quienes tienen recursos propios para acceder a bienes y servicios. El sustento de este modelo parte del hecho de que el mercado y las redes sociales primarias y secundarias deben autorganizarse para actuar con autonomía.¹⁵²

Modelo adquisitivo. Este modelo parte del principio de que las necesidades sociales deben de ser satisfechas sobre la base del mérito. Implica un fuerte contenido normativo: desarrollar ciertas actividades, comportarse o haberse comportado de cierto modo para tener derecho de acceso a prestaciones y servicios de *Welfare*. Las instituciones sociales de bienestar se deben diseñar como apoyo a las instituciones del sistema económico, fijando en el nivel de vida y de seguridad del individuo la expresión de sus contribuciones actuales o pasadas a la riqueza colectiva.¹⁵³

Modelo institucional redistributivo. Este modelo considera al bienestar social como un valor de gran importancia que debe ser garantizado por instituciones universales de la comunidad política, cuya tarea es ofrecer prestaciones y servicios sobre la base del principio de necesidad de los ciudadanos, aún cuando estén al margen del mercado; sin eliminar a esté y a otras entidades que también asignan recursos de bienestar. Este modelo hace hincapié en el principio de igualdad de oportunidades como derecho base del ciudadano, no sólo en virtud de objetivos de justicia social, sino también como requisito para ofrecer el buen funcionamiento de la sociedad, ya sea para evitar fenómenos de desviación o desintegración social, o gravez problemas económicos. La política social opera con criterios universales de asignación de beneficios.¹⁵⁴

Modelo total de "Welfare". Este modelo se caracteriza por pretender eliminar por lo menos en el sector específico de la intervención, otros criterios de asignación que no sea la pura necesidad de los ciudadanos, sobre la base de la programación pública o social de las intervenciones frente a una demanda reconocida como legítima. Implica eliminar o reducir al mercado en su más mínima expresión. El ejemplo más resaltante es el de los países socialistas.¹⁵⁵

Si consideramos sólo el sector de intervención (salud, vivienda, alimentación, etcétera) estos modelos constituyen alternativas distintas. Sin embargo, cuando se trata de intervenciones diferentes entre sectores amplios y complejos, estos cuatro modelos pueden ser compatibles bajo una nueva estrategia de política social.

Como conclusión se puede decir que la tendencia y cuestión actual de la política social gira alrededor de que el ciudadano no sólo debe disfrutar de los derechos que le corresponden

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

como miembro de una sociedad, sino también hacerse cargo de sus responsabilidades individuales, familiares y sociales. En el ámbito de la política social esto ha favorecido al diseño de programas de asignación de viviendas de interés social, que están sujetos a una serie de requisitos normativos demostrativos de la necesidad real de la asignación del servicio. Se plantea actualmente que el derecho a la ayuda pública se debe condicionar a la obtención de determinados logros por parte de los beneficiarios, como la acumulación de capital menor de apoyo al subsidio de obtención de inmuebles, como es el caso que vamos a tratar posteriormente, trabajar para la manutención del núcleo familiar etcétera. Todo lo anterior, con la finalidad de fortalecer la responsabilidad ciudadana según el criterio de estimular la reciprocidad social o como lo conocemos aquí en México la solidaridad, ambos criterios emanan del modelo normativo de carácter adquisitivo.

3.1.2 POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

La vivienda la podemos concebir como un elemento fundamental para lograr una vida digna y un bienestar productivo, puesto que alberga a la familia, entendiendo a ésta como la unidad básica de toda sociedad.

La política de desarrollo social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, tuvo como objetivos, propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguraran a la población el disfrute de los derechos individuales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, superar la pobreza y la exclusión social, con el objetivo de lograr un desarrollo social sustentado en la igualdad de oportunidades.

El Plan señalaba que la acción pública debería complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Subraya el papel rector del gobierno en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales, entre las que destacan la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, así como la importancia de concentrar los esfuerzos de la sociedad y del propio gobierno en atender estas demandas. Vincula la política de vivienda con las políticas de desarrollo regional, urbano y de población, buscando así el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país a través del crecimiento económico, la planeación para el desarrollo ordenado, y la distribución armónica de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Al mismo tiempo dentro del PND 1995-2000 fueron canalizadas las actividades de la Administración Pública Federal, y se determinaron programas sectoriales entre los que se incluyen en el Programa de Vivienda. En este programa los objetivos, estrategias y líneas básicas de acción establecidas por el PND se expresan a través de los programas, proyectos, metas, acciones y compromisos.

La política de vivienda se realiza aplicando las siguientes líneas generales de acción:

- Ampliación de la posibilidad de acceso a la vivienda a la población rural y urbana de menores ingresos.

- Coordinación de las acciones de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal con los sectores social y privado vinculados con la producción habitacional.
- Adecuación de los mecanismos de financiamiento a la vivienda de acuerdo a los ingresos de la población demandante.
- Constitución de reservas territoriales de suelo apto para vivienda y propiciar con ello el crecimiento ordenado de las ciudades.
- Fomento a la edificación de la vivienda con base en el desarrollo urbano planificado, preservando el medio ambiente de las zonas rural y urbana.
- Apoyo a la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda a través de la participación organizada de la comunidad.
- Fomento al mejoramiento tecnológico para la producción de materiales de construcción y en los procesos de edificación de vivienda de interés social y popular.

La adecuación de los mecanismos de financiamiento es una de las líneas de acción que caracterizan al programa que estamos estudiando, y al respecto debemos comentar que el acceso al financiamiento para vivienda ha sido dominado por procesos administrativos propios a los programas de intervención gubernamental que responden a mecanismos de mercado. Cabe anotar que aunque se cubre ampliamente el espectro de ingresos, el impacto de las instituciones en el nivel de la oferta y la demanda es muy concentrado: INFONAVIT presenta un 67% del mercado, FOVI con el 20% y FOVISSSTE CON EL 6% sin incluir la participación del FONHAPO y de las acciones de la SEDESOL mediante el Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda Progresiva VivAh dirigida a la población de más bajos ingresos.¹⁵⁷

Las altas tasas de interés y el descenso en los salarios reales han determinado en los últimos 7 años la política de vivienda, derivando un clima de inestabilidad económica en 1995; dentro de un contexto dominado por la acumulación excesiva de la cartera vencida en el sistema financiero en general, aunado al rezago acumulado de la capacidad de compra de los salarios durante el periodo de ajuste de los últimos veinte años.

En los años noventa, cambia de manera relevante la dirección de la política del vivienda para segmentos de la población con bajos ingresos, de la intervención directa en la producción y financiamiento, acompañadas de aplicación de recursos; como los subsidios a las tasas de interés o al precio de mercado de la vivienda, hacia una modalidad institucional donde los organismos públicos nacionales de vivienda se transforman en entidades estrictamente financieras.

La aplicación creciente del esquema de subsidios directos, tiene implícito un reconocimiento de grupos numerosos de la población mexicana que no tienen posibilidades

¹⁵⁷ SEDESOL estadística de vivienda 1993-1997. Dirección General de Política y Fomento a la vivienda CD- ROM. México, 1998.

de adquirir una vivienda mediante crédito hipotecario, ya sea de intermediarios privados (banca comercial y de SOFOLES) o de organismos públicos nacionales.¹⁵⁸

Estas acciones responden a la demanda en cuanto al número de viviendas que demandarán los pobres de las zonas urbanas, los cuáles se dividen en dos grupos: los grupos extremos que representan el 36% en total de la población. La estimación de pobres moderados se estima con un nivel promedio del 30% del total de la población.

Por lo tanto, la política de desarrollo social encaminada a la vivienda debe concentrarse a la adquisición de una vivienda digna y decorosa con espacios y servicios adecuados y de calidad en su construcción y enmarcarse dentro del marco del federalismo que promueva un desarrollo integral, equilibrado y justo en las diversas regiones del país, respetando siempre la autonomía de los estados y municipios, determinando los factores que otorgan los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social contribuyendo a elevar los niveles de bienestar de la población a través de proporcionar viviendas de buena calidad, sobre todo a la población de menores ingresos.

3.2 CONTEXTO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

3.2.1 REZAGO HABITACIONAL EN MÉXICO

La población que se encuentra en pobreza extrema, requiere la construcción de vivienda mínima de desarrollo progresivo, ya que por falta de recursos no pueden cubrir los pagos requeridos en los programas de vivienda de interés social. Será necesario también establecer programas de autoconstrucción con el apoyo crediticio y asesoría técnica del gobierno.

En materia de vivienda, México enfrentaba uno de sus mayores desafíos en 1995 el rezago habitacional alcanzó los 4.6 millones de vivienda, de las cuales 1.1 millones correspondían al rezago de vivienda nueva en tanto que 3.5 millones de vivienda requerían algún tipo de mejoramiento.¹⁵⁹

Además de este rezago las necesidades anuales de vivienda nueva eran de 365,000 vivienda.

La oferta actual de vivienda es poco accesible para las familias en condiciones de pobreza esto se debe a que los programas de vivienda, históricamente se han sustentado en esquemas de crédito que, incluso con tasas de interés subsidiada excluyen a la población en pobreza extrema por considerarse no sujeta de crédito.

El reto es muy grande ya que el 73% en la incorporación de suelo al desarrollo urbano se ha realizado en forma irregular. Cada año 100,000 familias se asientan en predios irregulares.

¹⁵⁸ Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

¹⁵⁹ SEDESOL estadística de vivienda 1993-1997. Op. cit.

Esta irregularidad genera inseguridad jurídica, mercado informal de tierra, viviendas precarias e insalubres, crecimiento desordenado de las ciudades y excesivos costos de urbanización, encareciendo significativamente el costo de la infraestructura y de los servicios básicos.¹⁶⁰

Durante los últimos 5 años, (1997-2003) la economía nacional ha presentado cambios trascendentales, caracterizada por la inestabilidad económica y sus efectos desfavorables en las decisiones financieras de largo plazo, tasas de interés elevadas, desequilibrios presupuestales, descenso en la actividad pública y rasgos de insolvencia en el sistema financiero fueron algunas de las características de este periodo.

Tal situación trajo como consecuencia para los organismos públicos de vivienda su descapitalización y una escasa recuperación crediticia lo que los ha empujado a modificar sus reglas de financiamiento en busca de una mayor eficiencia operativa y eficacia en la asignación de los recursos públicos. Las actividades directas de construcción se desplazaron hacia las financieras, para lograr una asignación de recursos más eficiente para las familias de bajos ingresos. Así en los noventas los organismos de vivienda como INFONAVIT, FOVI, FOVISSSTE Y FONHAPO cambiaron su perfil operativo.

Derivado de lo anterior los cambios institucionales en los últimos 20 años se asociaron a un conjunto de medidas de ajuste tendientes a constituir un sistema nacional de financiamiento a la vivienda, con el cuál satisfaría la demanda de vivienda si el contexto económico es favorable y si se recuperara la situación real de los salarios.

Una investigación hecha recientemente arroja el siguiente diagnóstico:

- ✓ Dentro de una población de 91.5 millones en 1995, se estimaba que las dos terceras partes son menores a los 30 años y será ésta la demandante principal durante los próximos 20 años.
- ✓ Durante el periodo de 1980-1990 el 57% de las viviendas fueron construidas sin el financiamiento institucional por población no asalariada y de bajos ingresos.
- ✓ De acuerdo con cifras preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda, durante la última década el número de viviendas particulares creció en 5.9 millones, a una tasa media de crecimiento del 3.2 por ciento anual. De éstas, el 43.4 por ciento fue financiada por los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo, así como por otras entidades que otorgan créditos hipotecarios como prestación a sus trabajadores; y el 56.6 por ciento, fue edificada con recursos de los particulares.¹⁶¹

Es precisamente que se consideraba al programa "VivAh" como una política pública viable para atender gradualmente el problema de la vivienda en nuestro país sobre todo cuando

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

afecta a la población de menores ingresos es decir a los sectores pobres (extremos y moderados), invocando a su participación en la acciones de su ejecución y operación, permitiendo llegar a estos sectores de manera precisa.

3.2.2 PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1999 META 2000

La vivienda representa una de las demandas sociales más sentidas. Su problemática es sin duda, un asunto complejo y de carácter estructural, al cuál se le ha asignado un papel fundamental en la política social y se han creado las bases para que continúe siendo atendido bajo la dirección de la acción gubernamental.

A través del impulso al fortalecimiento de las instituciones de vivienda, se ha buscado alcanzar la consolidación de su transformación estructural. Este proceso, está orientado a devolverles su carácter y funciones eminentemente financieras para lo que fueron creadas, sin descuidar su sentido social. Para la consecución de este propósito, los organismos financieros de vivienda continúan el avance en la adecuación de sus estructuras orgánicas a su nueva función financiera y al mismo tiempo, realizando cambios administrativos, operativos y jurídicos, que les permitan crear las condiciones propicias para que la población de menores recursos tenga acceso a una vivienda y de ésta forma consolidar un mercado integrado de vivienda.

Por su parte, en el marco del Programa de Financiamiento a la Vivienda del periodo 1995-2000, los organismos financieros de vivienda dieron un fuerte impulso a la actividad de la construcción habitacional, al otorgar más de 3 millones de créditos.

Cabe señalar que 1997 constituye un punto de inflexión, al detenerse la caída del financiamiento para la adquisición de vivienda, derivada de la crisis de finales de 1994, para iniciar su recuperación; asimismo se destaca que la banca comercial disminuyó su participación de manera significativa, al pasar de un 8.2 por ciento de los créditos otorgados en 1995, al 0.2 por ciento en 2000.

Determinar el número de unidades que se requieren como producto del incremento demográfico y del deterioro natural del inventario existente, es una herramienta requerida para cuantificar el problema habitacional y evaluar su dimensión y magnitud.

Las necesidades de vivienda calculadas para 1999 incluyen 356,049 acciones de mejoramiento para mantener el inventario y la construcción de 364,291 unidades de nuevas viviendas para atender la nueva demanda, lo que en total suma 720,340 unidades.¹⁶²

¹⁶² informe de labores SEDESOL. 2000. México. SEDESOL. 2000.

3.2.3 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

SITUACIÓN ACTUAL

El censo nacional de población y vivienda 2000 reporta un parque habitacional de 17.8 millones de vivienda de las cuales 4.6 presentan condiciones de hacinamiento y precariedad en la construcción, falta de seguridad e higiene e insuficiencia de servicios públicos básicos.¹⁶³

Para atender este rezago habitacional actual hay que construir 1.1 millones de vivienda y mejorar 3.5 millones de viviendas.

Para abatir paulatinamente el rezago habitacional aquí expuesto se hacía necesario que el gobierno y la sociedad en su conjunto tengan que construir alrededor de 483,000 viviendas nuevas y mejorar 959,000 como promedio anual en los ámbitos rural y urbano.

PERSPECTIVAS

Con objeto de avanzar en la simplificación de trámites, tiempos y en la reducción de costos, se continuará promoviendo la instalación y fortalecimiento de oficinas únicas municipales de trámites para vivienda; la expedición de la licencia única de construcción en 30 días para viviendas unifamiliares y de 60 días para conjuntos habitacionales. Asimismo, se promoverá la instalación de mesas ejecutivas de proyectos.

Una de las problemáticas más importantes para la producción de vivienda, es la de oferta de tierra apta para este fin. En este sentido, con el propósito de generar una oferta real y oportuna de suelo para destinarla al desarrollo de programas habitacionales de interés social y popular, así como con el objeto de contar con la disponibilidad legal y suficiente de suelo para satisfacer las necesidades de cada ciudad, se implementaron los programas de.¹⁶⁴

Financiamiento a la vivienda

Esta línea estratégica de acción tiene como objetivos la modernización de los instrumentos financieros de vivienda, la creación de fuentes alternativas de largo plazo y el desarrollo de esquemas financieros que hagan accesible los créditos hipotecarios a la población de menores recursos. Para ello, se cuenta con los siguientes instrumentos:

Bursatilización de la cartera hipotecaria

Este proceso se impulsa con el objetivo de ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento para la construcción de vivienda.

Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (*VivAh*)

Busca generar una oferta de vivienda de tipo progresivo, para atender a la población urbana con ingresos familiares de hasta 2.5 salarios mínimos mensuales regionales. El Programa funciona con un esquema que combina ahorro y subsidios directos y alienta la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos locales y los beneficiarios.

¹⁶³ Resultados generales del Programa General de Vivienda 2000. México. SEDESOL. 2000.

¹⁶⁴ Programa Sectorial de vivienda 1995-2000. México. SEDESOL. 2001.

Autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana

Con base en el Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000 y en el marco de la Alianza para la Vivienda, se opera el apoyo al mejoramiento de la vivienda rural. Su objetivo es fortalecer la atención en materia de vivienda en las regiones y comunidades que más lo necesitan mediante el otorgamiento de créditos a organismos sociales formalmente constituidos, con plazos de recuperación de los recursos de hasta tres años.

La Subsecretaría promueve a su vez seis acciones de apoyo a la autoconstrucción de vivienda: crédito a la Palabra; promoción tecnológica para la vivienda; normalización y certificación; red de tiendas de materiales de construcción para vivienda; asesoría y capacitación y Sistema Nacional de Información de Precios.

Promoción tecnológica para la vivienda

Apoya el desarrollo y la aplicación de tecnologías alternativas para edificar vivienda con calidad y al menor costo, contribuyendo a facilitar el acceso a una vivienda adecuada para la población de menores ingresos.

Normalización y certificación

Para asegurar la calidad de la vivienda institucional, se promueve el establecimiento de un Sistema Normativo Integral para la Vivienda que homogeneice las diversas disposiciones, lineamientos y especificaciones que se aplican en el ámbito de la producción habitacional. Para atender esta necesidad se encuentran en instrumentación Normas Oficiales Mexicanas para la Vivienda conjuntamente con la participación de todos los sectores.

3.2.4 EL CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO (SEDESOL)

El Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social se creó como órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, de participación ciudadana con carácter democrático y plural, tiene por objeto consensar, proponer y evaluar programas, estrategias, acciones e inversiones para el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social.

El Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social está integrado por personalidades de los diferentes ámbitos de la sociedad mexicana y su propósito es supervisar, evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas públicas de desarrollo social, especialmente las de combate a la pobreza.

La política de la Secretaría de Desarrollo Social es generar espacios de colaboración y de diálogo, donde la participación de la sociedad enriquezca la formulación, seguimiento y evaluación de los programas para el desarrollo social.

Dicha política busca el consenso activo de todos los sectores que actúan en la sociedad mexicana, como un factor esencial para lograr una política social de alto impacto y aplicada en un horizonte de largo plazo. Ello implica alcanzar consensos acerca de la permanencia de los programas que han comprobado su eficacia, al margen de la alternancia en los gobiernos, es decir la construcción de una política de Estado para el desarrollo social.

3.2.4.1 OBJETIVOS, INTEGRANTES, MESAS DE TRABAJO.

OBJETIVOS.

Para cumplir con su objeto, el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social tendrá los objetivos y funciones siguientes:¹⁶⁵

1. Evaluar la política social y realizar propuestas sobre estrategias, programas, acciones e inversiones, definiendo junto con la propia SEDESOL aquellas medidas que deberán mantenerse a largo plazo sin importar cambios en gobiernos, administraciones o personas.
2. Emitir propuestas que coadyuven a garantizar el uso transparente de los recursos, fortaleciendo con ello los mecanismos de rendición de cuentas. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación, orientación y evaluación de la política nacional de desarrollo social.
3. Contribuir a la movilización de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la desigualdad y la pobreza; así como impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de la política nacional de desarrollo social.
4. Promover un diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para la búsqueda de fórmulas que coadyuven a hacer del combate a la pobreza un ejercicio eficaz e integral.
5. Apoyar a la SEDESOL en la difusión de los objetivos de la política nacional de desarrollo social ante las autoridades estatales y municipales, para potenciar e integrar de manera armónica las acciones de estos niveles de gobierno en la perspectiva del esfuerzo nacional para combatir la pobreza.
6. Informar a la opinión pública sobre aquellos aspectos que considere de interés en relación con la política social.
7. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

INTEGRANTES

El Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social está integrado por un Presidente que funge como el Secretario de Desarrollo Social; un Secretario Ejecutivo que es desempeñado por el Subsecretario de Desarrollo Regional; un Secretario Técnico, quien es

¹⁶⁵ Pagina Web de la Secretaría de Desarrollo Social "el Consejo Consultivo Ciudadano de desarrollo social. "sedesol.gob.mx

el Jefe de la Unidad de Análisis Económico y Social, así como por los consejeros que invite la Secretaría, por conducto de su Titular. El Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social será suplido en sus ausencias por el Secretario Ejecutivo y éste por el Secretario Técnico.

La Secretaría de Desarrollo Social invitará como consejeros a ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los ámbitos académico, profesional, científico y cultural, a representantes de las organizaciones civiles, gremiales y profesionales, estrechamente vinculados con la problemática social del país y comprometidos con el bienestar general de la población, el fomento al desarrollo de los pueblos indígenas y de las comunidades marginadas, así como con la protección y asistencia en favor de individuos grupos vulnerables. Asimismo se invitará a representantes de las Cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión.

La Secretaría de Desarrollo Social prestará al Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, la colaboración que requiera para el ejercicio de sus funciones, podrá recibir la colaboración de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales, de organizaciones sociales, de instituciones científicas y académicas, de particulares, así como de la sociedad en general.

MESAS DE TRABAJO.

Para poder atender los distintos campos de acción de las políticas públicas del gobierno, el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, organiza sus actividades en tres mesas de trabajo atendiendo a igual número de cuestiones estratégicas para subsanar el déficit de desarrollo social que vive el país.

La primera es la equidad de género, la segunda es vivienda, donde se debate, investiga y se formulan políticas encaminadas al rezago habitacional tomando en cuenta la participación del sector social y privado, así como del mismo ciudadano con la finalidad de fomentar la corresponsabilidad gobierno ciudadano, y por último, la mesa de desarrollo urbano. Ya que la finalidad de esta investigación es analizar una política pública de vivienda ahondaremos en las actividades que desempeña la mesa correspondiente.

3.2.4.2 MESA DE VIVIENDA

Dado que la vivienda constituye un elemento básico del desarrollo social, el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social decidió la creación de una Mesa de Trabajo que se abocara al análisis de la política habitacional y elaborara en su caso, propuestas tendientes a mejorarla.

La finalidad principal de esta mesa es articular las acciones relativas al sector habitacional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en congruencia con las de los gobiernos estatales y municipales, así como de los sectores social y privado, a fin de lograr mayores beneficios para población demandante de vivienda.

La discusión de los temas tratados se han centrado primordialmente en lograr consenso en cuanto a la terminología utilizada y a las cifras que se manejan por la SEDESOL y los participantes en los asuntos tratados, así como en dar a conocer a los vocales la operación de algunas instancias existentes en el ámbito nacional.

En lo referente a las propuestas presentadas, derivadas de las discusiones, cabe resaltar las siguientes:

- Aumentar los recursos destinados al financiamiento de vivienda;
- Fomentar el ahorro para vivienda;
- Continuar con la desgravación de la vivienda de interés social;
- Elaborar propuestas de modificaciones a la ley federal de vivienda;
- Fortalecer el papel de la secretaría como entidad rectora del sector habitacional;
- Elaborar un diagnóstico a nivel municipal para analizar la oferta institucional de vivienda;
- Homologar los permisos y licencias necesarios para edificar vivienda en el ámbito nacional;
- Fomentar la producción de vivienda más económica;
- Disminuir los tiempos requeridos en la tramitación de licencias y permisos;
- Establecer mecanismos tendientes a formalizar la producción de vivienda actualmente en la informalidad; y
- Fortalecer el ordenamiento metropolitano.¹⁶⁶

3.2.4.3 ACTIVIDADES DEL CONSEJO

Desde su creación, el Consejo Consultivo Ciudadano ha mantenido una actividad permanente. La respuesta de los Consejeros a las distintas actividades indica su profundo interés de participar en la definición de los programas sustantivos que emprende la Secretaría y un alto nivel de compromiso con la construcción de una política social eficaz y de largo plazo que incida en el bienestar de los mexicanos, especialmente de las familias más pobres.

Tanto de las mesas de trabajo como de los talleres de inducción han surgido ya una serie de propuestas que están siendo consideradas en el diseño y operación de los programas de política social; entre las más importantes se encuentran:

Establecer mecanismos que garanticen la transparencia y el seguimiento eficaz y permanente de los programas, evitando duplicidades. En este marco, se propuso alentar la participación de las autoridades locales en la verificación del padrón de programas tan relevantes como los de leche, tortilla subsidiada y de crédito a agricultores en áreas marginadas.

¹⁶⁶ Ibidem.

Reforzar el enfoque productivo de los programas asistenciales y de desarrollo de capital humano.

Fortalecer la coordinación y colaboración interinstitucional para potenciar el impacto de las acciones y los recursos en las regiones con mayores índices de pobreza. Reforzar la vocación del Servicio Social hacia el desarrollo regional y comunitario.

Apoyar los procesos autogestivos de las comunidades, para que se apropien de los programas y amplíen su papel como sujetos activos del cambio social y por último acelerar las acciones de capacitación y apoyo a municipios para reforzar su capacidad de gestión sobre los recursos destinados al desarrollo social.

CAPÍTULO 4. EL PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIO A LA VIVIENDA PROGRESIVA (VivAh) IMPLEMENTADO POR SEDESOL 1998-2001

4.1 MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional y normativo que rige el programa desarrolla la política de vivienda en México, comienza en el artículo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo 5to. una garantía social a favor de la familia, con el objeto de que la misma disfrute de una vivienda digna y decorosa como lo veremos más adelante. En este orden normativo la ley de vivienda, reglamentaria de la disposición constitucional establece como uno de los instrumentos para alcanzar dicho objetivo, la programación de las acciones públicas en materia de vivienda en el ámbito del Sistema Nacional de Vivienda.

En correspondencia con lo anterior y dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación establece la obligación para las dependencias de la Administración Pública Federal, de elaborar los programas sectoriales asegurando la congruencia de los mismos con el PND (Plan Nacional del Desarrollo). Bajo tales disposiciones compete a la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal elaborar el programa de vivienda.¹⁶⁷

4.2 DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.2.1 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El Objetivo General del Programa es:

Garantizar a familias urbanas en pobreza extrema una vivienda de tipo progresivo, con servicios básicos de drenaje, agua y electricidad, mediante un esquema que combina ahorro, subsidios directos y alienta la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, municipales y los propios beneficiarios.

La población objetivo de este Programa son las familias urbanas que viven en condiciones de pobreza extrema.

Los objetivos específicos son:

- Otorgar por única ocasión, un subsidio directo por familia para la edificación de vivienda de tipo progresivo y, en su caso, para mejoramiento de vivienda (cuarto adicional).
- Asignar los subsidios a la población objetivo, con estricto apego a criterios de equidad, selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad.
- Fomentar el ahorro previo para la vivienda.

¹⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Presidencia de la República. 2000.

- Alentar la participación de la industria de la construcción en la edificación de vivienda progresiva y mejoramiento de vivienda de bajo costo, en un marco de sana competencia.
- Contribuir a la generación de empleos y al crecimiento económico regional.

4.2.2 DISPOSICIONES GENERALES

Las instituciones participantes en este Programa son:

Por parte del Gobierno Federal, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y sus Delegaciones estatales, entidades responsables de formular, conducir y evaluar la política social para el combate efectivo de la pobreza, así como la política de desarrollo urbano y vivienda.

Por parte de los Gobiernos Estatales, los Institutos Estatales de Vivienda, o su equivalente, o bien, el organismo o dependencia que determinen para ello, como la dependencia responsable en el ámbito estatal de la política de desarrollo urbano y vivienda.

Los Gobiernos Municipales, como promotores en el ámbito municipal de la política en materia de desarrollo urbano y vivienda

A continuación se describen los conceptos y elementos empleados en la implementación de dicha política:

Programa.- Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva, cuyo acrónimo es VivAh.

Subsidio.- Monto fijo de recursos asignados por el Gobierno Federal, a los beneficiarios de este Programa, no sujeto a recuperación, en los términos del artículo 64 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001.

Ahorro Previo.- Aportación que realizan los beneficiarios del Programa.

Aportación Local.- Contribución que realiza el GOBIERNO ESTATAL y/o los

Gobiernos Municipales, consistente en lotes con servicios urbanos básicos o, en su caso, el terreno en breña y la inversión necesaria para su urbanización.

Solicitantes.- Población que se inscribe para participar en el Programa y a la cuál se le asigna un número de folio.

Solicitantes Calificados.- Solicitantes que, por sus condiciones socioeconómicas, de acuerdo a un procedimiento metodológico y criterio de elegibilidad similares a los del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), son sujetos de acceder a un subsidio VivAh.

Solicitantes Verificados.- Solicitantes calificados, de quienes ya se verificó, mediante visita domiciliaria, la información proporcionada en la Cédula de Información Socioeconómica (CIS) y que participarán en el sorteo de asignación de los subsidios.

Beneficiarios.- Solicitantes que aportan su ahorro previo al Programa y obtienen un Certificado de Subsidio.

Jefe De Familia.- Aquella persona que declaró recibir un ingreso por su trabajo y del cuál dependen una o más personas para su manutención.

Dependientes Económicos.- Personas que no realizan ninguna actividad económica y que su manutención la cubre otra persona.¹⁶⁸

Los principios en que se sustenta este Programa son:

I.- Selectividad:

El VivAh es un Programa dirigido a las familias en condiciones de pobreza extrema, busca atender las necesidades de vivienda de dichas familias, por lo que es fundamental que las acciones lleguen efectivamente a la población objetivo. El principio de selectividad es primordial para asegurar el beneficio de las familias que más lo necesitan.

II.- Transparencia:

Las familias beneficiarias del Programa VivAh son seleccionadas de manera transparente, a través de una convocatoria publicada en un diario de circulación local para que la población demandante de vivienda participe en el Programa, en la cuál se dan a conocer las condiciones y requisitos que deberán cumplir, para ser sujetos del subsidio.

Los trámites de inscripción los realiza directamente el jefe de familia, a fin de proporcionar la información más completa de las condiciones socioeconómicas de la familia, lo que permite llenar una Cédula de Información Socioeconómica (CIS), que incluye indicadores básicos del jefe del hogar, características de la vivienda y equipamiento del hogar, identificando aquellas que se asocian con la pobreza de la familia.

La SUBSECRETARÍA, a través de la Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, hasta en tanto no opere la instancia que para tales efectos constituya la SEDESOL como responsable de establecer los criterios de identificación, selección e incorporación de familias susceptibles de ser apoyadas por programas de superación a la pobreza, realiza la evaluación socioeconómica de la información contenida en la CIS, a fin de determinar aquellas familias que por sus condiciones socioeconómicas, son susceptibles de beneficiarse con el Programa VivAh.

La Delegación SEDESOL verifica, en el domicilio de cada familia, la información proporcionada en la CIS.

En caso de que el número de solicitantes verificados, sea mayor a los subsidios disponibles en cada localidad participante, se convoca a estos, por medio de un diario de circulación

¹⁶⁸ Reglas de operación del programa.

local, publicación, listado, oficio y/o carta, a participar en un sorteo ante notario público, con objeto de determinar a los beneficiarios que serán incluidos en el Programa, entregándoles un Certificado del Subsidio.

III.- Corresponsabilidad:

La operación del Programa VivAh, requiere de la participación y compromiso de los tres órdenes de gobierno y los propios beneficiarios, a través de la aportación de recursos. Para apoyar el acceso de las familias en pobreza extrema a la oferta de suelo legal, servicios urbanos y vivienda, se aportan recursos federales, como detonadores de proyectos en los estados.

Los gobiernos locales, por su parte, aportan lotes con servicios básicos, o en su caso, el terreno en breña y la inversión necesaria para cubrir los costos de la urbanización, así como la exención o condonación de impuestos, derechos y cobro de comisiones relativos al desarrollo de los fraccionamientos del VivAh. Esta aportación resulta indispensable para la operación del Programa y constituye un importante elemento de corresponsabilidad por parte de los gobiernos locales.

La aportación de un ahorro previo por los beneficiarios del Programa, permite a las familias en pobreza extrema, acceder a una vivienda digna, que se constituye en su patrimonio familiar más importante.

IV.- Enfoque Integral:

El Programa VivAh es congruente con la política de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno Federal, ya que apoya el crecimiento ordenado en predios jurídicamente regulares. Con ello, se combate el crecimiento de asentamientos humanos irregulares, de origen ejidal o comunal, en zonas de alto riesgo, tales como cauces de ríos, cerros o zonas de reserva ecológica, lo cual propicia la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra, multiplica las viviendas precarias e insalubres, encarece el costo de la infraestructura y servicios urbanos y pone en riesgo la vida de quienes las habitan.

4.2.3 REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA.

Los Solicitantes, en su calidad de demandantes de vivienda, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Firmar carta compromiso de que la información proporcionada es verdadera y que, en caso de ser falsa y/o incompleta, se cancelará automáticamente su participación en el Programa.

II.- Demostrar ser mexicano mayor de 18 años mediante acta de nacimiento, pasaporte o algún documento oficial.

III.- Presentar constancia o carta bajo protesta de decir verdad de ingresos familiares, que incluya el total de los miembros del hogar. Se considerará el ingreso neto, sin incluir deducciones de tipo personal (préstamos, adeudos diversos, pensiones alimenticias, etc.).

IV.- Ser jefe de familia con dependientes económicos, presentando las actas de nacimiento respectivas.

V.- Contar con un ahorro previo de \$7,000.00. En caso de no ser así, presentar estado de cuenta del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), alguna de las sociedades de ahorro y préstamo u otra institución financiera, de que se cuenta con un ahorro de al menos \$1,000.00, y firmar carta compromiso de que se continuará ahorrando hasta contar con el monto establecido. El plazo límite para reunir el ahorro previo es de 15 días hábiles, una vez realizado el sorteo de asignación definitiva de subsidios.

VI.- Presentar constancia del domicilio actual (agua, luz o teléfono).

VII.- Presentar constancia o carta bajo protesta de decir verdad de que, tanto el solicitante como los que habitarán la vivienda, no cuentan, ni han obtenido algún predio o vivienda en propiedad en el estado, mediante este Programa, o por medio del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN).

VIII.- Firmar una carta compromiso de ocupación de la vivienda por un plazo mínimo de 6 años y, en su caso, del cumplimiento oportuno del pago del costo del lote con servicios, a favor del Estado y/o el Municipio.

IX.- Aportar datos fidedignos y precisos para el llenado de la CIS. La información será verificada por la Delegación SEDESOL, caso por caso, mediante una visita domiciliaria, en un plazo máximo de 40 días hábiles una vez llenada la CIS.

X.- Presentar identificación personal con fotografía, expedida por alguna dependencia oficial (credencial de elector, cartilla, pasaporte, licencia de manejo, etcétera).

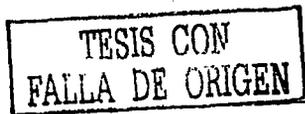
XI.- Realizar los trámites en forma personal. Los trámites sólo podrán ser realizados por el solicitante del subsidio y no se permitirá que los trámites se realicen a través de algún gestor, representante, organización social o partido político.¹⁶⁹

4.2.4 CARACTERÍSTICAS DE LOS PREDIOS.

Los predios sobre los que se edificarán las viviendas del Programa, deberán cumplir con las siguientes características:

- Ser propiedad del gobierno estatal, o del municipio que corresponda, y estar libre de todo gravamen.
- Ofrecer condiciones que garanticen la plena disponibilidad de los lotes conforme a las Reglas de Operación del Programa. No serán objeto de incorporación a este Programa los predios cuyos lotes hayan sido asignados o comprometidos a particulares.
- Estar ubicados en zonas aptas con uso de suelo habitacional, con la densidad adecuada, de acuerdo a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables y dictaminadas por las autoridades locales competentes.

¹⁶⁹ Ibídem.



- Y Ofrecer condiciones adecuadas para la edificación de viviendas, en lo relativo a estabilidad y resistencia del suelo.
- Y Contar con acceso inmediato a las obras de cabecera, en materia de drenaje, agua potable, electricidad y vialidades.

Las características de los fraccionamientos que se desarrollarán mediante el Programa, son las siguientes:

- Y La superficie mínima de cada uno de los lotes será de 90 metros cuadrados. En aquellas entidades federativas en que, conforme a la legislación local correspondiente, dicha dimensión no se considere adecuada, el tamaño del lote será el mínimo aceptado por la legislación local.¹⁷⁰
- Y Deberán contar con los servicios urbanos de drenaje, agua potable y electricidad. Las banquetas, guarniciones y pavimentos podrán construirse con posterioridad a la entrega de las viviendas.
- Y Al respecto, y de acuerdo a los costos y costumbres de cada lugar, deberá considerarse la posibilidad de sustituir algunas vialidades por andadores. En cuanto al manejo y destino de los desechos sólidos y de las aguas residuales, se podrán utilizar soluciones alternativas, aprobadas por la normatividad local en vigor.
- Y Contarán con zonas verdes y con las áreas de reserva para el equipamiento urbano, que señalen las leyes y los reglamentos de la localidad.
- Y Cumplir estrictamente con los ordenamientos de carácter ecológico vigentes en las mismas localidades, procurando la conservación adecuada de la flora y fauna del lugar, respetando los árboles, especialmente aquéllos de gran talla y en particular lo relativo al reciclaje de los desechos sólidos y líquidos.
- Y Los fraccionamientos que se desarrollen mediante este Programa, deberán estar aprobados por las autoridades locales competentes, e inscritos en el Registro Público de la Propiedad, con anterioridad a la entrega de las viviendas.

Las características de las viviendas que se edificarán son las siguientes:

- Y El valor unitario de la vivienda será de hasta \$ 30,000.00, sin incluir el costo del lote con servicios.
- Y La edificación en metros cuadrados deberá ser de acuerdo a los costos de cada localidad participante. En todos los casos deberá considerarse como área mínima de construcción 21m², que incluya al menos: un cuarto habitacional de usos múltiples; cuarto para baño con W.C.; instalación eléctrica, hidráulica y sanitaria; puerta principal y ventanas. En la medida de lo posible, deberán privilegiarse soluciones de vivienda con dos habitaciones.¹⁷¹
- Y Los sistemas constructivos tradicionales o no, que se apliquen para edificar las viviendas de este Programa, deberán garantizar su duración y estabilidad por un mínimo de 30 años, lo cuál quedará estipulado en el contrato de obra respectivo. Asimismo, deberá reverse la colocación futura del tinaco.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

- Cuando se proponga la utilización de tecnologías no tradicionales, como son el uso de paneles, losas prefabricadas u otro tipo de materiales, el sistema constructivo se tendrá que someter a autorización especial de la Subsecretaría, considerando su compatibilidad con los sistemas tradicionales que posiblemente utilizarán los beneficiarios en las etapas subsecuentes.
- Los sistemas constructivos y los criterios de diseño estructural propuestos, deberán cumplir con los reglamentos de construcción vigentes que aplican en la localidad, para garantizar la seguridad estructural de las viviendas. Asimismo, contarán con las autorizaciones correspondientes de acuerdo con la Legislación vigente en la entidad, inscritas en el Registro Público de la Propiedad local. Asimismo, el diseño de las viviendas será congruente con los usos y costumbres de cada localidad, a efecto de garantizar su habitabilidad.

4.3 IMPLEMENTACIÓN

4.3.1 SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Con el propósito de canalizar adecuadamente los subsidios, permitir la participación de los solicitantes en igualdad de circunstancias y llevar a cabo una selección transparente de los beneficiarios, se realiza una evaluación socioeconómica de los mismos, a fin de identificar, dentro del universo de solicitantes, a aquellas familias que por sus condiciones socioeconómicas, son sujetas de acceder al subsidio.

La evaluación socioeconómica de los solicitantes de un subsidio se realiza con base en el análisis socioeconómico de cada uno de ellos, a través de la Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda de la Subsecretaría. Dicho análisis se efectúa con la información proporcionada por los solicitantes, contenida en la Cédula de Información Socioeconómica (CIS), en un plazo máximo de 7 días hábiles, una vez recibida la información, la CIS es llenada por personal de la Delegación SEDESOL correspondiente, obteniéndose datos sobre: características del jefe del hogar, características de la vivienda y equipamiento del hogar. Los datos que se incluyen en la CIS son:

a) Estructura del hogar

- Identificación del jefe o jefa del hogar
- Número de personas que habitan en el hogar
- Personas que habitarán en la nueva vivienda
- Edad y sexo de cada una de las personas que habitan en el hogar
- Parentesco de cada individuo con el jefe o jefa del hogar

b) Características sociales de cada persona que habita la vivienda

- Alfabetismo.
- Si sabe leer y escribir un recado
- Escolaridad

- Asistencia a la escuela alguna vez en su vida; último grado y nivel de estudios aprobado para cada miembro del hogar

c) Características económicas de cada persona que habita la vivienda

- Sueldo o ingreso mensual
- Condición de trabajo
- Posición en el trabajo

Para cada miembro con las siguientes características: trabajador a destajo; obrero o empleado no agropecuario; trabajador por cuenta propia; patrón o empleador de un negocio; trabajador en negocio familiar sin retribución; trabajador sin retribución (no familiar); miembro de una cooperativa; trabajador a sueldo fijo o salario; otros

d) Características de la Vivienda

- Condición de propiedad del bien inmueble en donde actualmente habita
- Principal material de los pisos, techos y paredes o muros externos
- Número de cuartos en la vivienda
- Disponibilidad de servicios

e) Equipamiento del hogar

- Propiedad de bienes y enseres domésticos

Una vez que se cuenta con la información de cada hogar, la Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, procede a la evaluación de las características socioeconómicas de los mismos. Dicha información se analiza utilizando un sistema de puntaje, similar al utilizado por el PROGRESA.

Con el objetivo de identificar los hogares que pueden ser beneficiarios del Programa, se utiliza la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENIGH), misma que tiene cobertura nacional, con un tamaño de muestra urbana de 12,775 hogares.¹⁷²

La unidad de análisis considerada es el hogar y se cuenta con cuatro grupos de variables: características del jefe del hogar, características de la vivienda, equipamiento del hogar y características del hogar. Entre las variables desagregadas, se busca identificar aquellas que se asocian a la pobreza del hogar.

Como variable de agrupamiento se toma una línea de pobreza generada a través de la variable ingreso *per cápita* del hogar para clasificar a los hogares en dos grupos: pobres y no pobres.

El proceso de identificación de los hogares beneficiarios del Programa parte de una aproximación inicial a la condición de pobreza de los hogares a través del cálculo de la

¹⁷² Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares. (ENIGH) INEGI. México, 2000, p. 526.

línea de pobreza extrema. Esta línea se obtiene mediante la evaluación del ingreso mensual *per cápita* de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica alimentaria.

El ingreso mensual *per cápita* que se utiliza corresponde al cociente del ingreso corriente monetario total de los miembros del hogar mayores de 15 años respecto al total de miembros del hogar. El costo de la canasta básica corresponde a la Canasta Normativa Alimentaria. Al costo de la canasta básica se le aplica un factor de expansión para tomar en cuenta cierto mínimo irreductible de gastos que se utilizan para la compra de productos no alimentarios. La línea de pobreza extrema se ajusta actualizando el costo de la canasta básica con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en el rubro de alimentos, bebidas y tabaco, publicado por el Banco de México.

Se utiliza el análisis discriminante de tipo predictivo. A través de esta herramienta estadística es posible predecir la pertenencia del hogar a cualquiera de las dos clases (pobres y no pobres) en términos de algunas de las características de los hogares. Por otra parte, este análisis permite llegar a un número óptimo de variables, en este caso, para características de los hogares, con lo que se logra mayor exactitud en la clasificación.

La finalidad del análisis discriminante es encontrar una función matemática que discrimine a los individuos de una población y los coloque en ciertos grupos o clases formados con anterioridad.

Una vez obtenidas las ecuaciones, se pueden asignar a nuevos individuos dentro de alguno de los grupos determinados previamente, aplicando a cada individuo nuevo la fórmula matemática. Partiendo de su resultado se le asigna al grupo cuyo centro se encuentra más cerca.

Utilizando los coeficientes de correlación del análisis por discriminantes se asigna un puntaje para cada variable, lo que proporciona la calificación para cada uno de los hogares.

Una vez obtenidas las calificaciones de cada hogar, se determina un punto de corte considerado como la línea de pobreza, a partir del cuál un hogar es clasificado dentro de un grupo u otro. Para ello se estima un modelo de análisis discriminante en el que la variable dependiente es la línea de pobreza y como variable independiente se considera la calificación asignada a cada hogar, la cuál es en sí una variable que resume la información sobre todas las características de los hogares.

4.3.2 PARTICIPACIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL PROGRAMA.

El gobierno Estatal deberá cumplir con las siguientes condiciones para participar en el Programa:

I.- Suscribir con el Ejecutivo Federal el Convenio de Desarrollo Social, incorporando un apartado relativo a su participación en el Programa, así como el Anexo de Ejecución respectivo.

II.- Aportar como estado o conjuntamente con el municipio que corresponda, lotes con servicios básicos de drenaje, agua potable y electricidad o, en su caso, el terreno en breña y la inversión necesaria para cubrir los costos de la urbanización básica. En ambos casos se deberá entregar el terreno conformado para el desplante de las viviendas.

Asimismo, se podrá incluir como excepción, una opción para el control de desechos residuales aceptable, siempre y cuando sea congruente con la legislación local; debidamente justificada, previa autorización de la Subsecretaría.

III.- Exentar, condonar o, en su caso, absorber impuestos, derechos y cobro de comisiones relativas al desarrollo de fraccionamientos, así como a la construcción y adquisición de viviendas generadas mediante este Programa, que sean de competencia estatal, otorgando las autorizaciones correspondientes, en el menor plazo posible.

IV.- En su caso, operar el Programa en coordinación con los GOBIERNOS MUNICIPALES y la Delegación SEDESOL en el estado.

Los gobiernos municipales, deberán cumplir con los siguientes requisitos para participar en el Programa:

I.- Contar con Planes y Programas de Desarrollo Urbano o, en su caso, actualizarlos y garantizar su vigencia, en términos de la legislación local.

II.- Garantizar que los predios objeto del Programa sean aptos para vivienda; en congruencia con los usos del suelo previstos por los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, con vigencia legal, lo cuál será verificado por la SUBSECRETARÍA.

III.- Aportar como municipio o conjuntamente con el estado que corresponda, lotes con servicios básicos de drenaje, agua potable y electricidad o, en su caso, el terreno en breña y la inversión necesaria para cubrir los costos de la urbanización básica. En ambos casos se deberá entregar el terreno conformado para el desplante de las viviendas.

IV.- Exentar, condonar o, en su caso, absorber impuestos, derechos y cobro de comisiones relativos al desarrollo de fraccionamientos, así como a la construcción y adquisición de viviendas generadas mediante este Programa, que sean de competencia municipal; otorgando las autorizaciones correspondientes, en el menor plazo posible.

V.- En su caso, operar el Programa en coordinación con el gobierno estatal y la Delegación SEDESOL correspondiente.¹⁷³

4.3.3 ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

¹⁷³ Reglas de operación del programa. ViVah (ahorro y subsidio a la vivienda progresiva).

ESQUEMA FINANCIERO

El costo de la vivienda será de hasta \$30,000.00 sin incluir el costo del lote con servicios, dado que éste será aportado por los gobiernos locales. Así, el esquema financiero del Programa es el siguiente:

Aportación de los Beneficiarios <i>(Ahorro Previo)</i>	(\$7,000.00)
<i>Subsidio Federal</i>	(\$23,000.00)
<i>Aportación del Gobierno Estatal y/o Municipal</i>	<i>Lote con Servicios</i>

El Gobierno Federal podrá otorgar, en su caso, un subsidio adicional de hasta \$1,000.00 para la conformación del terreno para el desplante de las viviendas, siempre y cuando esté plenamente justificado, por lo que, en su caso, el subsidio máximo por beneficiario será de hasta \$24,000.00, cuya fuente de financiamiento provendrá de los subsidios asignados inicialmente al estado para vivienda progresiva.

La aportación de los gobiernos locales, podrá ser con recursos propios, o a través de un financiamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). En el caso de que recurran al financiamiento de BANOBRAS y se tenga capacidad de endeudamiento, se atenderán las condiciones establecidas por dicho banco.

En caso de que los predios que aporten los gobiernos locales, ya cuenten con los servicios urbanos básicos mencionados. Los gobiernos locales que así lo determinen, podrán aportar recursos adicionales a los \$30,000.00 financiados por el Gobierno Federal y los beneficiarios para la edificación de las viviendas, a fin de mejorar la calidad de las mismas. La aportación de ahorro previo por parte de los solicitantes (\$7,000.00), como excepción podrá ser superior, siempre y cuando los gobiernos locales y la Delegación SEDESOL justifiquen por escrito, fehacientemente ante la SUBSECRETARÍA, las causas por las cuales es necesario una mayor aportación de los beneficiarios. La SUBSECRETARÍA notificará por escrito si procede dicho ajuste en la aportación.

Los recursos que otorgue el Gobierno Federal por concepto del subsidio, sólo deberán ser destinados a lo que determina el objetivo del Programa, como excepción, podrán ser utilizados en los siguientes casos:

Situaciones de desastre (sismos, huracanes, ciclones, etcétera.).

Edificación de viviendas progresivas en terrenos con servicios urbanos básicos, jurídicamente regulares y en propiedad de los posibles beneficiarios. Para ello, los solicitantes deberán cumplir con el perfil socioeconómico y el sistema de selección. Se podrá destinar como máximo hasta el 10% de los recursos inicialmente asignados por estado para viviendas progresivas.

En este caso el subsidio del Gobierno Federal será de hasta \$20,000.00. En tanto que los gobiernos locales deberán aportar \$3,000.00. La edificación de las viviendas podrá realizarse por contrato y/o autoconstrucción, de acuerdo a la capacidad de ejecución de los gobiernos locales.¹⁷⁴

La recuperación de los recursos se realizará bajo las siguientes condiciones: a) No se cobrará tasa de interés; b) La afectación mensual será fija y no podrá ser mayor al 15% de 2.5 salarios mínimos regionales; y c) El plazo de recuperación no podrá ser mayor a 6 años.

El Comité de Mejoramiento del Fraccionamiento, operará de acuerdo a lo siguiente: a) Será electo por todos los participantes a través de voto universal, directo y secreto; b) Su órgano de decisión será la Asamblea del fraccionamiento; c) Entre sus funciones estarán las de analizar y seleccionar las obras de mejoramiento para someterlas a consideración de la Asamblea, elaborar el programa de gestión, ejecutar las obras, acciones y proyectos; d) Los gobiernos locales recibirán las propuestas de acciones del Comité, las autorizarán y supervisarán su operación; e) El Comité de Mejoramiento deberá informar trimestralmente a los residentes, sobre el estado de cuenta de las recuperaciones, especificando claramente las aportaciones individuales recibidas, así como el destino de los recursos.

Aquellas entidades federativas que cumplan con las presentes Reglas de Operación y que conforme a la demanda requieran de acciones de vivienda progresiva adicionales, podrán contar con éstas en función del procedimiento de distribución de subsidios estipulado en el Capítulo VII de las Reglas de Operación, y de acuerdo al total de recursos autorizados a este Programa.

4.3.4 OPERACIÓN DEL PROGRAMA

La operación del Programa se realiza a través de la participación conjunta de:

- 1) La **SEDESOL**, por conducto de la Delegación **SEDESOL** en cada entidad federativa y de la **Subsecretaría**;
- 2) Los gobiernos de los estados, por conducto de los Institutos Estatales de Vivienda, su equivalente, o bien el organismo que se determine para ello.
- 3) Los gobiernos municipales, por conducto de las instancias que designen para ello.

1.- Las funciones específicas de la SEDESOL, por conducto de la Subsecretaría, son: Presupuestar los recursos necesarios para la operación del Programa dentro del Ramo 20, e integrarlos en su Programa Operativo Anual, a fin de contar con los recursos para la asignación de los subsidios directos a la población beneficiaria, así como con el presupuesto de gastos indirectos para la operación del Programa.

Determinar la distribución de los subsidios en las entidades federativas del país.

¹⁷⁴ pagina Web de internet SEDESOL. Gob.mx.

Determinar, a través de la Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, la evaluación final de los solicitantes de un subsidio e integrar el padrón de solicitantes calificados,

Enviar, de manera oficial a la Delegación SEDESOL, por correo electrónico y en forma documental, el padrón de solicitantes calificados, en un plazo máximo de 7 días hábiles, una vez recibida la información contenida en la CIS.

Proporcionar asistencia técnica a los gobiernos locales para actualizar los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, a efecto de facilitar la incorporación de los predios propuestos al Programa.

Autorizar, en el caso de que la Delegación SEDESOL solicite un análisis técnico especializado, los predios propuestos por las autoridades locales, en atención a los requisitos establecidos en el Programa.

Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación. Asimismo, presentar trimestralmente los indicadores de evaluación y gestión, así como los principales resultados de la evaluación a la SHCP, la SECODAM y la H. Cámara de Diputados, a más tardar 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre. Además, deberán difundirse en la página electrónica que tenga establecida la SEDESOL en el sistema Internet.¹⁷⁵

Las funciones específicas de la SEDESOL, por conducto de sus DELEGACIONES ESTATALES, son:

Convocar a las autoridades estatales y municipales correspondientes, a fin de presentarles el Programa, las Reglas de Operación y el número de subsidios asignados, así como el monto de recursos correspondiente.

Difundir los requisitos que deben cumplir los estados y municipios para participar en el Programa y verificar que el GOBIERNO ESTATAL los dé a conocer a todos los municipios que conforman el Estado.

Concertar y definir los términos de la participación de los gobiernos locales en el Programa, con base en las Reglas de Operación, particularmente en lo que se refiere a la aportación de los lotes con servicios o, en su caso, el terreno en breña y la inversión necesaria para la urbanización así como las tareas de promoción y difusión del Programa, emisión de la Convocatoria social, inscripción, sorteo para la asignación definitiva del subsidio, contratación de las obras de edificación de viviendas, y todos los aspectos necesarios para que opere el Programa.

¹⁷⁵ Reglas de operación del programa. Op. cit.

Recibir la documentación (copia de escritura y croquis de localización), emitir opinión respecto de los terrenos en breña que se destinen al Programa, los cuáles deberán estar en congruencia con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables, previa opinión de la Subsecretaría y verificar, fehacientemente, que se concrete la aportación de los gobiernos locales.

Capacitar y asesorar sobre la normatividad y operación del Programa, al personal de los gobiernos locales participantes.

Publicar por medio de algún diario de circulación local, en coordinación con el gobierno Estatal y las autoridades municipales, la Convocatoria para la participación de la población en el Programa, donde se especifican los requisitos, trámites y plazos que se deberán cumplir, así como los lugares específicos de entrega-recepción de solicitudes en las instancias de gobierno participantes.

Realizar la inscripción de los solicitantes del Programa, para lo cual se instalan módulos o ventanillas de atención. A cada solicitante que cumpla con los requisitos del Programa, se le asigna un número de folio, con lo cual se incorpora al padrón de solicitantes.

Enviar a la Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, la información derivada de la CIS, a través de correo electrónico y en forma documental, esta última de acuerdo a un muestreo estadístico previa solicitud, a efecto de que se califique a los solicitantes de acuerdo a la metodología establecida. Dicha información, deberá ser remitida mediante oficio en un plazo máximo de 10 días hábiles, una vez concluida la inscripción de los solicitantes por fraccionamiento, especificando el estado, municipio, fraccionamiento y número de CIS enviadas, así como un listado con el número de folio consecutivo y nombre de los solicitantes, que certifique el padrón de solicitantes.

Verificar la información contenida en la CIS en un plazo máximo de 40 días hábiles una vez llenada ésta. Conforme al resultado de dicha verificación, determinar a los solicitantes que participarán en el sorteo de asignación definitiva de subsidios, con lo cual se integrará el padrón de solicitantes verificados.¹⁷⁶

Comunicar a los solicitantes verificados a través de listado, oficio y/o carta, según lo estipulado en la fracción anterior, a fin de participar en el sorteo ante notario público.

Realizar el sorteo, en coordinación con los gobiernos locales, mismo que será certificado por un notario público.

Difundir a través de diario de circulación local, listado, oficio y/o carta, relación de ganadores del subsidio, a más tardar 5 días hábiles después de haberse celebrado el sorteo. Fijando un plazo máximo de 15 días hábiles para que los beneficiarios ganadores de un subsidio realicen su aportación en una cuenta especial que, como apoyo al Programa, se determine, así como cancelar todos los derechos obtenidos por los beneficiarios en caso de que no realicen la aportación de referencia.

¹⁷⁶ Ibidem.

Verificar que se haya realizado la aportación requerida, e invitar a los beneficiarios en un plazo máximo de 15 días hábiles, al evento de entrega de Certificados de Subsidio.

Integrar un Padrón de Beneficiarios del Programa, incluyendo sus datos generales, así como la vivienda asignada, otorgándole un número identificador que contenga la CURP, o en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Dicha información se publicará en los términos de la Ley de Información, Estadística y Geografía y, se difundirá en la página electrónica que tenga establecida la SEDESOL en el sistema Internet.

Realizar, en coordinación con los gobiernos locales, la entrega de Certificados de Subsidio.

Determinar, de común acuerdo con los gobiernos locales, la entidad que operará como responsable de ejecutar las obras para la edificación de las viviendas. Dicha entidad podrá ser, el gobierno estatal y/o los gobiernos municipales.

Recibir asignaciones específicas destinadas a cubrir los gastos indirectos para la operación del Programa, correspondientes al 2% del total de los recursos autorizados para la asignación de los subsidios.

Verificar la firma del Convenio de Asignación de Vivienda entre las autoridades locales y cada beneficiario, el cuál da sustento jurídico a la entrega física de la vivienda.

Proponer, en caso de ser solicitado, los términos de referencia para la contratación de las obras de edificación de las viviendas, las cuáles se deberán ejecutar en estricto apego a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Proporcionar a los gobiernos locales participantes, en caso de ser solicitada, la documentación relativa a:

- a) Normatividad y material informativo sobre el Programa;
- b) Modelo de Anexo de Ejecución;
- c) Ficha Técnica sobre Información de Predios;
- d) Modelo de Convocatoria para la participación de los solicitantes;
- e) Modelo de Certificado de Subsidio;
- f) Modelo de Convocatoria para la Licitación Pública de las Obras;
- g) Modelo de Bases del Concurso (Términos de Referencia y Contrato);
- h) Modelo de Convenio de Asignación, y
- i) Recomendaciones Técnicas.¹⁷⁷

Realizar el seguimiento de la operación del Programa y, reportarlo trimestralmente a la SUBSECRETARÍA, específicamente a la Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

¹⁷⁷ Ibidem.

2.- Las funciones de la entidad responsable de la ejecución de las obras, la cuál será el gobierno estatal y/o los gobiernos municipales, son:

Derivado de la licitación pública correspondiente, debe realizar la contratación de las obras para la edificación de las viviendas y, en su caso, para la urbanización por cada fraccionamiento, con estricto apego a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, determinando la fecha de terminación de obra, garantía contra vicios ocultos, fianza por el cumplimiento de contrato y plano arquitectónico para ampliar la vivienda. En el caso de los contratos de edificación de viviendas se deberá procurar que éstos se realicen sobre la base de precio alzado y tiempo determinado. El tiempo límite para emitir la Convocatoria de licitación será de 20 días hábiles, una vez recibido el oficio de autorización de la inversión.

Recibir los proyectos de construcción de las empresas constructoras.

Efectuar la evaluación técnica-financiera de los proyectos.

Publicar, en su caso, el resultado de la licitación y firmar contrato con las empresas ganadoras, en el que se comprometen a edificar las viviendas en un plazo no mayor a cuatro meses.

Supervisar el avance de obra hasta su conclusión, para lo cuál se recomienda contratar a una empresa privada especializada con arraigo en el estado, a fin de realizar dicha supervisión.

Elaborar un reporte mensual del avance físico-financiero del cumplimiento de las acciones asignadas, mediante fotografías del avance de la obra y todas las observaciones que se consideren necesarias. Se entregará un ejemplar de dicho reporte a la Delegación SEDESOL en el Estado.

Gestionar ante la Delegación SEDESOL el pago al constructor, según el avance de obra, conforme al calendario previamente establecido y de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Gestionar ante la Delegación SEDESOL, el pago de la estimación finiquito, teniendo bajo su responsabilidad la elaboración y firma del acta de entrega de la obra contratada, conforme al proyecto presupuesto y especificaciones, en apego al artículo 64 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Asimismo, verificar el término de la fianza de garantía de vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad, de acuerdo al artículo 66 de la Ley mencionada.

3.- Las funciones del gobierno estatal y/o los gobiernos municipales, son:

Notificar por escrito a todos los municipios que integran el estado, el número de subsidios asignados a la entidad e invitarlos a participar en el Programa.

Aportar como estado o conjuntamente con el municipio que corresponda, lotes con servicios de drenaje, agua potable y electricidad o, en su caso, el terreno en breña y la inversión necesaria para cubrir los costos de la urbanización. Definir, en coordinación con

la Delegación SEDESOL, el terreno más apropiado que aportará para la edificación de las viviendas o, en su caso, los recursos para la urbanización.

Entregar a la Delegación SEDESOL copia de las escrituras y croquis de localización de los terrenos que se destinen al Programa, los cuáles deberán estar en congruencia con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables.

Abrir una cuenta para captar la aportación del beneficiario, a través de la institución que considere adecuada. Informar a la Delegación SEDESOL, sobre los beneficiarios que hayan realizado el depósito total de su aportación.

Realizar, en coordinación con la Delegación SEDESOL, la entrega de Certificados de Subsidio, en un plazo máximo de 15 días hábiles, una vez realizada la aportación correspondiente.

Realizar, de común acuerdo con la Delegación SEDESOL, la contratación de las obras para la edificación de viviendas por cada fraccionamiento y, en su caso, para la urbanización, con estricto apego a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, determinando la fecha de inicio y terminación de obra, garantía contra vicios ocultos, fianza por el cumplimiento de contrato y plano arquitectónico. El tiempo límite para emitir la Convocatoria de licitación será de 20 días hábiles, una vez recibido el oficio de autorización de la inversión.

Gestionar ante la Delegación SEDESOL en el estado, el pago al constructor que le fueron adjudicadas las obras, según avance de construcción, hasta su terminación; así como aquellos relativos al subsidio adicional para la conformación del terreno para desplante de las viviendas, de ser necesarios.

Exentar impuestos, derechos y cobro de comisiones relativos al desarrollo de fraccionamientos, así como a la construcción y adquisición de vivienda, que sean de competencia estatal y municipal, otorgando las autorizaciones correspondientes.

Suscribir, en coordinación con la Delegación SEDESOL, un Convenio de Asignación de Vivienda con cada beneficiario, el cual dará sustento jurídico a la entrega física de la vivienda. Dicho convenio quedará debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad del Estado como parte de la escritura respectiva a favor del beneficiario. En el convenio se establecerán, de manera explícita, las condiciones que deberá cumplir el beneficiario para obtener el pleno dominio de la propiedad y del inmueble en cuestión. Mientras tanto, el Ayuntamiento o el gobierno del estado correspondiente, se reservará el derecho de dominio. Entre las condiciones del Convenio de Asignación destacan: la obligación de habitar la vivienda durante 6 años, el compromiso de ampliar la vivienda y estar al corriente en el pago del costo del lote con servicios, en caso de que proceda.

Escriturar la vivienda a favor del beneficiario, reservándose el derecho de dominio de la escritura original durante 6 años. Entregar la escritura original de la vivienda, una vez transcurrido el plazo de 6 años, siempre y cuando el beneficiario haya cumplido con los términos del Convenio de Asignación de la Vivienda.

Comprobar el cumplimiento de las condiciones del Convenio de Asignación, mediante la presentación de pruebas testimoniales y documentales, a efecto de garantizar los derechos de los beneficiarios y de sus dependientes económicos, así como de cumplir con los objetivos y normatividad del Programa.

Obligaciones y derechos de los solicitantes y beneficiarios son, los siguientes:

Abrir una cuenta de ahorro en el PAHNAL, o en alguna de las sociedades de ahorro y préstamo u otra institución financiera, por un monto mínimo de \$1,000.00 y continuar ahorrando hasta alcanzar el monto total solicitado (\$7,000.00), de acuerdo al plazo que se establezca previamente. De no reunir dicha cantidad en la fecha establecida, se cancelará su derecho a participar en el Programa.¹⁷⁸

Integrar la documentación solicitada de acuerdo a la Convocatoria de participación, inscribirse en el Programa y aportar la información para el llenado de la CIS.

Recibir un comprobante foliado por la documentación entregada, siempre y cuando el solicitante cumpla con los requisitos.

Brindar todas las facilidades para la verificación domiciliaria de la información proporcionada en la CIS, a los responsables del Programa designados para ello.

Conocer la fecha de celebración del sorteo y asistir a su realización.

Recibir el Certificado de Subsidio que avala el monto del subsidio.
Suscribir Convenio de Asignación de la Vivienda.

Recibir la vivienda que se edificó mediante este Programa, en el plazo que se le requiera. En caso de que algún beneficiario del subsidio renuncie a los derechos de obtener la vivienda, deberá notificar por escrito a la Delegación SEDESOL y a los gobiernos locales, las causas por las cuáles cancela el beneficio del Programa y devolver los documentos que haya recibido. Dicho subsidio se asignará a los primeros solicitantes que estén en la lista de espera derivada del sorteo público.

Recibir la escritura original de su vivienda, después de 6 años de haberse firmado el convenio, siempre y cuando se haya cumplido con las condiciones antes estipuladas.

En caso de que el beneficiario de una vivienda no pueda habitarla durante los 6 años, cederá sus derechos de propiedad de la vivienda, pudiendo recuperar su aportación inicial a valor presente. La vivienda deberá ser reasignada conjuntamente entre el gobierno local y la SEDESOL, entre aquellos solicitantes calificados que se encuentran en lista de espera, el nuevo beneficiario deberá cubrir el monto a reintegrar al beneficiario original.

¹⁷⁸ Ibidem.

En caso de que el beneficiario del subsidio fallezca en el periodo comprendido entre la asignación de la vivienda y su escrituración, deberá aplicarse lo establecido en la legislación local.

4.3.5 RESULTADOS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA 1998-2000.

	1998 -1999	2000	2001
Aportaciones de los beneficiarios	Ahorro previo \$6,000.00	Ahorro previo \$7,000.00	Ahorro previo \$7,000.00
Recursos del Programa	Subsidio Federal \$18,000.00	Subsidio Federal \$21,000.00	Subsidio Federal \$23,000.00
Aportación del gobierno Estatal y/o Municipal/1	Lotes con servicios	Lotes con servicios	Lotes con servicios

1/Estos gobiernos pueden recuperar su inversión cobrando un monto mensual no mayor de 15 % de 2 salarios mínimos durante un plazo de hasta 6 años. Para el 2001

179

¹⁷⁹ Ibidem.

PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIO A LA VIVIENDA PROGRESIVA

ESTADO	1998	1999	2000	Programado 2001				
ESTADO	Número de Subsidios	Total de Recursos (miles de pesos)	Número de Subsidios	Total de Recursos (miles de pesos)	Número de Subsidios	Total de Recursos (miles de pesos)		
AGUASCALIENTES	Á	Á	416	7,635.40	1,201	25,623.70	Á 355	8,328.30
BAJA CALIFORNIA	Á	Á	55	1,003.00	125	2,676.60	1,813	42,533.00
BAJA CALIFORNIA SUR	Á	Á	115	2,094.50	700	14,980.20	300	7,038.00
CAMPECHE	Á	Á	428	7,857.70	642	13,749.80	444	10,416.20
COAHUILA	700	12,850.30	145	2,662.20	880	21,909.00	926	21,724.00
COLIMA	300	5,494.70	784	14,382.80	910	19,540.40	212	4,973.50
CHIAPAS *	1,325	10,350.00	828	15,193.60	1,800	38,536.50	1,900	44,574.00
CHIHUAHUA	1,200	22,031.90	1,000	18,323.60	5,000	106,476.40	1,515	35,541.90
DISTRITO FEDERAL	Á	Á	Á	Á	Á	Á	1,900	44,574.00
DURANGO	Á	Á	290	5,320.50	50	1,050.00	341	7,999.90
GUANAJUATO *	Á	Á	309	5,699.90	154	3,298.40	1,512	35,471.50
GUERRERO *	Á	Á	484	8,886.20	Á	Á	1,173	27,518.60
HIDALGO *	1,200	21,792.20	344	6,206.50	820	17,509.10	860	20,175.60
JALISCO *	Á	Á	918	16,778.60	555	20,235.10	1,900	44,574.00
MÉXICO *	Á	Á	249	4,634.20	1,697	43,394.40	1,900	44,574.00
MICHOACÁN *	Á	Á	708	12,961.50	1,099	23,431.40	1,012	23,741.50
MORELOS	100	1,829.90	230	5,354.90	Á	Á	744	17,454.20
NAYARIT	Á	Á	Á	Á	Á	Á	280	6,568.80
NUEVO LEÓN	Á	Á	455	8,291.40	113	2,409.20	1,533	35,964.20
OAXACA *	500	9,180.00	631	11,585.20	3,500	74,428.60	1,564	36,691.40
PUEBLA *	800	14,684.20	808	15,552.00	768	16,377.00	1,900	44,574.00
QUERÉTARO	200	3,584.30	430	7,878.10	550	11,766.40	585	13,724.10
QUINTANA ROO	Á	Á	120	2,202.70	Á	Á	735	17,243.10
SAN LUIS POTOSÍ	950	17,197.90	366	6,718.80	Á	Á	906	21,254.80
SINALOA	Á	Á	440	8,074.10	1,670	35,536.70	921	21,606.70
SONORA	Á	Á	850	15,566.10	200	4,375.40	1,138	26,697.50
TABASCO	Á	Á	Á	Á	Á	Á	964	22,615.40
TAMAULIPAS	Á	Á	524	9,607.00	1,260	26,987.00	1,325	31,084.50
TLAXCALA	Á	Á	147	2,697.50	350	8,476.70	374	8,774.00
VERACRUZ *	Á	Á	1,500	27,508.50	1,121	24,011.80	1,900	44,574.00
YUCATÁN	700	12,792.50	Á	Á	Á	Á	874	20,504.00
ZACATECAS	Á	Á	505	10,038.00	1,000	21,395.50	284	6,897.20
SUBTOTAL	7,975	131,988	14,079	260,714.60	26,165	578,175.20	34,100	799,986.00
CENTRO DE EVALUACIÓN	Á	479.3	Á	216	Á	862.3	Á	1,214.00
TOTAL	7,975	132,467.20	14,079	260,930.60	26,165	579,037.50	34,100	801,200.00
*Entidades federativas con mayor índice de pobreza.								

4.4 EVALUACIÓN

Programa De Ahorro Y Subsidios Para La Vivienda Progresiva (VivAh) Avance al 3º Trimestre de 2001

- Una vez emitidos los oficios de autorización de la inversión, 19 gobiernos estatales modificaron la propuesta original de subsidios, lo cual obligó a realizar adecuaciones en las partidas presupuestales (por monto de subsidio de acuerdo al tipo de acción a realizar, ampliación o cancelación de recursos) transfiriendo y
- Actualmente el programa opera en 23 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- En el caso de Veracruz se autorizó un presupuesto parcial, por \$17.4 millones de pesos para realizar 550 acciones de vivienda progresiva y 600 mejoramientos, en virtud de que está próximo a concluir las viviendas del ejercicio anterior.
- Cinco estados declinaron su participación, por no contar con la reserva territorial y/o los recursos suficientes para la urbanización (Baja California, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, además del Distrito Federal).
- Cuatro estados (Jalisco, México, Oaxaca y Puebla) registran retrasos en la entrega de viviendas 2000 e incluso 1999 por lo que acorde con la normatividad de la Reglas de Operación del Programa, no se les pueden autorizar recursos del 2001.
- Se estableció un presupuesto original de \$801.2 millones de pesos, para otorgar 34,100 subsidios. Sin embargo, se determinó una disminución del presupuesto en \$4.0 millones de pesos, quedando una asignación de \$797.2 millones de pesos.¹⁸¹
- A la fecha, se tiene concertado un presupuesto de \$646.5 millones de pesos, para operar 29,667 subsidios (26,733 para vivienda progresiva y 2,934 para mejoramiento de vivienda).
- De acuerdo al calendario de recursos programados y al avance en la operación del Programa, al mes de septiembre se habían radicado recursos a 23 entidades de la ca por \$126.8 millones de pesos y se han ejercido \$42.9 millones. Adicionalmente, con base en compromisos de la C. Secretaría, se transfirieron \$15.0 millones de pesos al Convenio CONACYT-SEDESOL, \$65.0 millones al Ramo 23 y \$30.0 millones al INSOL.¹⁸²
- Se elaboró Oficio Circular que se envió el 5 de septiembre a las Delegaciones SEDESOL en las Entidades Federativas, el cual incluyó las recomendaciones de la SECODAM, a fin de reforzar los mecanismos de operación y control en el ejercicio de los recursos.
- Para operar el VivAh, a la fecha 15 entidades federativas emitieron Convocatoria de Licitación Pública: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Ibidem.

- 10 entidades federativas participantes emitieron la convocatoria social e iniciaron la inscripción de los demandantes de vivienda que cumplen con la normatividad del VivAh (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas).
- Los Anexos de Ejecución de 10 entidades federativas ya cuentan con número de registro (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato Hidalgo, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas), mientras que los de 2 entidades más (Sonora y Yucatán) están en revisión por el área jurídica.
- Se llevó a cabo en la Ciudad de México, el Taller de Capacitación, para funcionarios de las Delegaciones SEDESOL e Institutos de Vivienda, a fin de orientarlos sobre el mecanismo de operación del VivAh. Asimismo, se desarrolló el Sistema de Captura y el Sistema de Evaluación para el Programa VivAh 2001 y se proporcionó asesoría a 13 Delegaciones de SEDESOL, sobre el llenado y captura por medio magnéticos de las Cédulas de Información Socioeconómicas en los estados de Aguascalientes

Asignación de recursos del VivAh a las entidades federativas (estimado 2000)



- Entidades federativas con mayor índice de pobreza (10)
- Resto de las entidades (22)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES.

El desarrollo en la elaboración e implementación de políticas públicas ha avanzado de manera notoria en nuestro país, un síntoma de la actual situación es la creación de órganos encargados de recoger las demandas de la sociedad y por ende de la ciudadanía, así como también se encargan de tomar el pulso a la percepción que tiene el ciudadano acerca de su gobierno y de la forma de gestionar los asuntos públicos.

Como ejemplo de lo anterior expuse en el desarrollo de esta investigación, el **Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social (SEDESOL)**, el cual además de ser un recolector de las demandas ciudadanas se convierte en un órgano con carácter propositivo en la implementación de políticas públicas sociales, resaltando este caso por su conformación multidisciplinaria e interdisciplinaria especializada en materia social, rescatando las características clásicas de la escuela norteamericana de políticas públicas.

Otro aspecto importante del desarrollo de las políticas públicas en nuestro país, es la integración en el proceso de elaboración y ejecución de las mismas, de la participación ciudadana como un elemento sustantivo para la concreción de los objetivos específicos de las políticas públicas, otorgándole a la misma ciudadanía un alto grado de corresponsabilidad; es decir la responsabilidad compartida de la ejecución y consecución de objetivos y metas de las mismas políticas. Este elemento está presente en esta investigación dentro del programa VivAh, el ciudadano, por ejemplo, es responsable en coordinación con el gobierno local y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del financiamiento de una vivienda con los servicios básicos, el ciudadano debe comprometerse con un ahorro previo, el gobierno local aporta el terreno con los servicios básicos y el gobierno federal financia el resto de la construcción.

El programa es un ejemplo claro de corresponsabilidad como un elemento sustantivo de la participación ciudadana en la implementación de políticas, el programa tiene la virtud de contemplar la participación del ciudadano, y no dentro de un esquema de solidaridad propiamente donde el gobierno otorga la totalidad de los recursos materiales y el individuo aporta la mano de obra como fue el programa "Solidaridad" durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari. En el programa Vivah está distribuida la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos y metas del programa entre el beneficiario y el gobierno. Ahora el ciudadano ha cambiado su condición de súbdito por el de cliente y se vuelve corresponsable con el gobierno de determinadas políticas públicas.

Ahora bien, la corresponsabilidad ciudadano-gobierno en la gestión de políticas públicas se convierte en factor favorable al desarrollo sustentable, y al de otros sectores como el de la industria de la construcción, estimula la competencia del mercado de vivienda elevando los estándares de calidad de la construcción.

De los logros del programa podemos decir que ha cumplido en un 80% las metas propuestas en su primer año de operación es decir en el programa piloto. Ha atendido a un 60% del rezago de vivienda en asentamientos irregulares estimulando así la participación

creciente de los beneficiarios en el programa. Lo que prueba los beneficios de la participación económica de los ciudadanos (beneficiarios) en el programa social.

Sin embargo, en cuanto a la institucionalización de la participación ciudadana se debe señalar que hace falta agregar elementos como la autonomía, la descentralización y discrecionalidad administrativa.

Ahora bien cabría preguntarse ¿cuáles son las perspectivas de las políticas públicas en México? A esto se podría responder, que hay una apertura del gobierno para tratar los asuntos públicos, una apertura motivada por los modelos seguidos también en Latinoamérica de países con características similares a la de nuestro país. Hay una perspectiva de cambio gerencial (art. 2, fracción 2 acuerdo 4 dic. 2000 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) , un ejemplo de esto es la oficina creada en el actual gobierno para la gestión de políticas públicas dependiente de la Presidencia de la República como una oficina especial encargada de la institucionalización en la Administración Pública Federal de la generación, formulación y elaboración de políticas públicas. Como una unidad compuesta por especialistas en los problemas más apremiantes de la esfera pública; economía, educación, salud, alimentación, vivienda etcétera. La oficina se vincula con las dependencias de gobierno para la implementación y ponderación conjunta de políticas públicas.

Es evidente ante los recientes cambios políticos que ha sufrido la Administración Pública, que dicha institucionalización es aún prematura, debido a la aplicación de tipo incrementalista de las políticas públicas en la modalidad de programas sobre todo de tipo social. La implementación de las políticas públicas en México contiene un matiz característico; los decisores de políticas se han preocupado más por aliviar los síntomas de los problemas públicos que por erradicarlos, y sobre todo bajo un esquema gradual-incremental de ejecución, error y retroalimentación de las acciones del gobierno para solucionar los asuntos públicos, abriendo una brecha en tiempo y espacio donde los problemas considerados como prioritarios en la agenda de gobierno crecen territorial y políticamente, provocando el surgimiento como un efecto causal de los mismos otros problemas posiblemente igual de prioritarios.

Sin embargo, la aparición de la oficina de políticas públicas es un gran paso para llegar hacia un gobierno por políticas públicas.

Una propuesta sería crear un sistema de coordinación gubernamental fortalecido por un lado, por la presencia de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por otro lado el fortalecimiento de la descentralización administrativa, de la autonomía de la participación ciudadana, con la creación de órganos más que de carácter consultivo dotados de facultades decisionales, de control y de vigilancia de la gestión de los recursos canalizados para el beneficio del interés general. Es necesario crear las condiciones necesarias para alcanzar un grado efectivo de racionalidad en el sentido inteligible de término, como un elemento o requisito consustancial en los decisores y hacedores de políticas en nuestro país. Es decir, comprometidos con la búsqueda efectiva

de soluciones radicales a los asuntos públicos, pero sin desdeñar las características de racionalidad de los recursos presupuestales.

El reto para la implementación de políticas públicas con el agregado de la participación ciudadana es imprimir un carácter decisional de peso en el proceso de políticas públicas sobre todo en la etapa ejecutiva. Es impostergable institucionalizar la participación ciudadana por medio de arreglos institucionales, jurídicos que le den a la participación ciudadana el peso suficiente para influir en la ejecución y elaboración de políticas públicas.

El reto es llegar a la creación de órganos de participación como los consejos consultivos que se han creado en Latinoamérica como en Chile y Venezuela donde estos órganos de participación adoptan un papel de control, de dirección y evaluación de las políticas públicas dentro de un proceso democratizado de las instituciones y de la administración pública.

El reto es crear órganos que rompan las barreras burocráticas para recrear al ciudadano con la administración pública. Redimensionar la Administración Pública orientándola en beneficio del ciudadano. Alcanzar niveles de calidad del servicio público.

FALTA

PAGINA

104

BIBLIOGRAFÍA.

1. Aguilar Villanueva, Luis F. *"El Estudio de las políticas públicas"*. Antología de políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
2. Aguilar Villanueva Luis F. *"Problemas públicos y agenda de gobierno"*. Antología de políticas públicas. Miguel Ángel, Porrúa 1996.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Implementación de las políticas públicas "* Antología de políticas públicas. Miguel Ángel, Porrúa 1996.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. *"La Hechura de las políticas públicas"*. Antología de políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
5. Aguirre Leal, Carlos Enrique. *Políticas Publicas para el desarrollo político de México, las nuevas paradojas del Estado*, México, IAPEM, 1998.
6. Alanis Boyzo, Javier, *"Evaluación ciudadana en un gobierno abierto"* en "Sociedad Ciudadanización y Estado Democrático, Uvalle Berrones Ricardo Coordinador, México, INAP, 2001.
7. Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Centro de Estudios Constitucionales.1997.
8. Arellano, David; Cabrero, Enrique del Castillo, Arturo (Coordinadores). *Reformando el Gobierno; Una visión del cambio gubernamental*, México, CIDE-Porrúa, 2000.
9. Arriola, Carlos. *"Que es la democracia"*, Miguel Angel, Porrúa. Textos para el cambio num.7, 1994.
10. Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CIDE,- Grupo Ed. Miguel Angel Porrúa, 1998.
11. Baños, Rafael, *La Nueva Administración Publica Mexicana*, México, Cal y Arena, 1998.
12. Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1995.
13. Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad*, México, Plaza y Janes, 1986.
14. Bobbio, Norberto *Pluralismo democrático en Léxico de la política* Baca Olameli, Laura (compiladora). Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
15. Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

16. Baca Olameuli, Laura *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
17. Camou, Antonio *"la Gobernabilidad Democrática"*, en *Léxico de la política*, Baca Olameuli, Laura. (compiladora), Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
18. Cunill, Nuria. *"Participación Ciudadana"* Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, CLAD, 1991.
19. del Águila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*, España, Trotta Editorial, 1997.
20. *Diccionario de Ciencias Sociales*. Universidad Complutense de Madrid, España, 1996.
21. *El Análisis de políticas públicas la evaluación*, en *Diccionario de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, España, 1996.
22. Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares. (ENIGH), INEGI, México, 2000.
23. Feres Faria, Claudia. *"el concepto de democracia deliberativa"* en *Revista Metapolítica* #14, abril-junio del 2000, México, Centro de Estudios de política comparada.
24. Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986.
25. Heady, Ferrel. *Administración Pública: Una perspectiva comparada*, México, F.C.E, 1999.
26. Habermas, Jurgen, *Teoría y praxis*, Tecnos, Madrid, 1990.
27. Hernández E, Virgilio. *Dimensiones Teóricas sobre las políticas públicas*, Pontificia Universidad Católica de Ecuador, 1998.
28. Hobbes, Tomas. *"El Leviatán"* México Fondo de Cultura Económica 1985.
29. Hogwood, B.W. y Gunn, L.A., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
30. Informe de labores, SEDESOL, 2000.
31. Jacqueline Peschard, la cultura política democrática, Cuadernos de Divulgación de la cultura Democrática numero 2 IFE. México, 1994.
32. Karl W. Deutsh. *Política y Gobierno*. México. Fondo de Cultura Económica. 1996.
33. Karl W. Deutsh. *Política y Gobierno*. México. Fondo de Cultura Económica. 1996.

34. Léxico de la política Baca Olameudi Laura et all compiladora. Fondo de Cultura Económica México 2000.
35. Méndez José Luis "Elementos teóricos para un análisis más integral de la política" en Revista de Administración Publica INAP México.1993.
36. Merino Huerta Mauricio, la participación democrática en la democracia en cuadernos de divulgación democrática. IFE. México 2001.
37. Morales Gómez. Democratización de la Administración Pública en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal No. 58. INAP. 1997.
38. Montes de Oca Malvaez, Juan. Políticas Publicas para asuntos de gobierno. México en proceso de Publicación, 2000.
39. Montes de Oca Malvaez, Juan. Políticas Publicas para asuntos de gobierno. México en proceso de Publicación, 2000 p.
40. Moreno Espinosa Roberto, El concepto de lo público y la Administración Pública, un análisis de la trayectoria y prospectiva de la Naturaleza de lo público y del público. En Revista IAPEM No 45. México. IAPEM.1998.
41. Nuria Cunill. Repensando lo Público. Venezuela. CLAD. 1997.
42. Omar Guerrero Orozco. El Gobierno. En Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Publica. México 1996.
43. Pagina Web de la Secretaria de Desarrollo Social "el Consejo Consultivo Ciudadano de desarrollo social."sedesol.gob.mx
44. página Web de internet SEDESOL. Gob.mx.
45. Portales Galindo Julio Ernesto, "Democracia Gobernabilidad y Participación Ciudadana" en Revista IAPEM No 41.
46. Programa Sectorial de vivienda 1995-2000.
47. Reglas de operación del programa ViVah ahorro y subsidio a la vivienda progresiva
48. Resultados generales del Programa General de Vivienda 2000.
49. Ruiz Velázquez Norma. "La política social en México" premio INAP 1999. México.
50. Sánchez González José Juan "Administración Publica y Reforma del Estado en México. INAP México 1998.

51. Sara Gordon R. Política Social. en Lexico de la política Baca Olameudi Laura et al. compiladora. Fondo de Cultura Económica México 2000.
52. Sartori Giovanni. Elementos de Teoría Política, Editorial Alianza. México.1999.
53. SEDESOL estadística de vivienda:1993-1997: Dirección General de Política y Fomento a la vivienda CD- ROM.
54. Subirats Joan Análisis de Políticas Publicas y Eficacia de la Administración: España: Ministerio de Administraciones Publicas, 1992.
55. Uribe Pérez Raúl. Tesis de Licenciatura "Reingeniería de Procesos y Políticas Públicas": México, ENEP, Acatlán UNAM 2000
56. Thoening Jean Claude, "Política publica y acción publica" en Revista Gestión y política publica. Volumen VI Número 1. CIDE México.1997.
57. Thoening Jean Claude, El análisis de políticas publicas, Madrid España 1994.
58. Caminal Badia, Miguel (Coordinador) "Manual de Ciencia Política" Tecnos Madrid,1996.
59. Touraine Alain. "Que es la Democracia".
60. Uvalle Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal: México. IAPEM. 1994.
61. Uvalle Berrones Ricardo. La Institucionalidad democrática; eje articulador de la sociedad y el ciudadano y la nueva administración pública. México. Revista IAPEM No 46, 2000.
62. Uvalle Berrones Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida Estatal: México. IAPEM: 1995.
63. Uvalle Berrones Ricardo en "Sociedad Ciudadanización y Estado Democrático. Coordinador
64. Uvalle Berrones Ricardo. México INAP. 2001.
65. Uvalle Berrones Ricardo "participación ciudadana y gobernabilidad" en la gobernabilidad democrática en México.
66. Várgas Néstor. Participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas publicas, mención honorífica del premio INAP.1997.

67. Várgas Castro José. La instrumentación social de políticas públicas para el desarrollo municipal, México. IAPEM 1999.
68. Vertiz Galvan Miguel Angel. La corrupción en los tramites administrativos, como entenderla y como abatirla. (tesis maestría). México: CIDE. 1999.
69. Xavier Arbos y Salvador Giner. Edit. Siglo XXI de España. Madrid España 1996.