



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

Análisis Comparativo entre el enfoque Policy Sciences y la Política Social en
México 2007-2012

Tesis y examen profesional

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

Licenciada en Sociología

PRESENTA

Camacho Olalde Ana Verónica

Asesor: Dr. Javier Pineda Muñoz

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, Febrero 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1	5
I Contexto Histórico previo a la aparición de Ciencias de Políticas	5
II Inicio y Desarrollo de Ciencias de Política (Policy Sciences).....	8
II.1 Esfera Pública/ Esfera privada.....	14
III Escuelas de Pensamiento producto de Policy Sciences.....	15
III.1 Corriente sinóptica pura	15
III.2 Corriente Antisinóptica	20
Capítulo 2.....	24
I Proceso de elaboración de las políticas públicas	24
II Fases o Ciclo de las Políticas Públicas	26
II.1 Definición del problema	26
II.2 Formación de la agenda.....	29
II.3 Formulación de la política y selección de alternativas	35
II.4 Implementación de la política.....	43
II.5 Evaluación de la política.....	50
III Construcción de elementos base	58
Capítulo 3.....	60
I Antecedentes históricos de las políticas sociales en México	60
II Estado de Bienestar	61
II.1 Política económica Sustitución de Importaciones y Desarrollo Estabilizador	63
II.2 Política social.....	66
II.3 Respuesta social.....	68
III Neoliberalismo	70
III.1 Política económica: PIRE, PAC, PSE	71
III.2 Política social: Pronasol	73
Capítulo 4.....	77
I El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social bajo el enfoque de Ciencias de Política	77
II Pobreza como problema central de política social	78
III Pobreza en el marco de la Agenda de gobierno	81

III.1 Construcción y delimitación del problema.....	82
III.2 Atribuciones jurídicas	86
IV Formulación de la Política Sectorial de Desarrollo Social.....	88
IV.1 Objetivos de la política	89
IV.2 Identificación de instancias involucradas.....	92
IV.3 El PbR –SED y la MML herramientas de análisis y formulación	93
IV.4 Diseño de indicadores de la política social	96
V Implementación de la Política Sectorial de Desarrollo Social	102
V.1 Programas sus lineamientos y mecanismos de supervisión.....	105
V.2 Asignación de recursos.....	106
VI Evaluación de la política social.....	109
VI.1 La evaluación gubernamental en México y las instituciones facultadas para evaluar ...	109
VI.2 Evaluaciones a la política social.	111
Conclusiones	115
Bibliografía	122

Introducción

Durante los últimos años se ha escuchado con mayor frecuencia el concepto de política pública en los discursos políticos sin tener una idea clara de la situación que trata; sin mayores elementos, podría ser considerada una estrategia discursiva de renovación con la cual se aspira a alcanzar una mayor aceptación social por parte de los grupos políticos para mantenerse o bien acceder al poder.

Ante esta situación en la que los ciudadanos hemos ido adoptando e institucionalizando este concepto, sin tener una idea clara de los aspectos que involucra, y cómo nos impacta en la vida cotidiana y sobre todo qué papel es el que desempeñamos como sociedad, me pareció relevante profundizar en él para contar con elementos necesarios a fin de desempeñar un mejor papel desde el ámbito en que nos encontremos.

El enfoque de Ciencias de Política es el precedente de las políticas públicas, impulsado por Merriam y Lasswell, (Aguilar, 1998) cuyo objetivo consiste en alcanzar una mejor planeación política en beneficio del bienestar humano; esta propuesta parte de dos dimensiones que parecieran ser dicotómicas, sin embargo, le confieren un enfoque integral; por un lado se proponen trabajos de investigación multidisciplinaria bajo métodos científicos con los cuales se produce información confiable para la toma de decisiones; y por el otro, análisis contextuales que le dotan un carácter humanístico.

De estos postulados surge la política pública como herramienta de gestión, enmarcada en un modelo de gobierno neoliberal, y que ha sido definida como “conjunto de acciones estructuradas, en modo intencional o causal, orientados a la resolución de problemas de carácter público y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad” (Aguilar, 1998).

Es por ello, que la presente investigación, tiene el objetivo de realizar un análisis comparativo entre la construcción teórica del proceso de política pública, enmarcado en el modelo Ciencias de Política y el “Programa Sectorial de Desarrollo

Social 2007-2012”; a fin de contrastar las similitudes y diferencias entre ambas y poder obtener un diagnóstico de las fortalezas y debilidades que presentó dicha política.

En ese mismo sentido es necesario identificar si la política social en análisis fue diseñada para la atención de un problema público y cuál fue su contribución para la reducción del mismo.

El motivo que me condujo a realizar la presente investigación, fue mi interés por analizar la forma en que son atendidos los problemas públicos desde el aparato gubernamental y su vinculación e impacto sobre la sociedad; dado que con los elementos previos es posible interpretar que el ejercicio de la Política Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, carece de los postulados fundamentales que el enfoque Policy Sciences aporta, entre los que se encuentran los análisis multidisciplinarios, ejercicios democráticos y el carácter humanístico orientado a la resolución de problemas y por ende, no existió un impacto positivo significativo en la población objetivo, ni coadyuvó a reducir el problema que se atiende.

Además, me pareció de gran relevancia la perspectiva que aporta el enfoque Policy Sciences, cuando expresa que la planeación gubernamental debe ser el resultado de un ejercicio multidisciplinario, y que no debe restringirse al ámbito de la administración pública; es por ello que considero que el tema puede ser estudiado desde la ciencia sociológica, porque se pueden realizar descripciones tanto de los procesos como de las actuaciones de los actores involucrados y obtener diagnósticos integrales en beneficio de un impacto positivo en la solución de problemas.

Para alcanzar los fines descritos fue necesario realizar una investigación apoyada del método comparativo, el cual permitió establecer similitudes y diferencias entre el plano teórico y las diferentes etapas de la Política: “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012”; y obtener como resultado, un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de la política en análisis.

Cabe señalar que durante este periodo de investigación se presentaron algunas limitantes, entre las que destaca el difícil acceso a documentos de gestión interna, que no fue posible obtener y con los cuales se hubiese dibujado un proceso más detallado de la política en revisión.

El presente trabajo se estructuró en cuatro capítulos que se reseñan a continuación:

El primer capítulo describe el momento en el que se gesta y desarrolla una propuesta teórica denominada ciencias de políticas (policy sciences) que ofrece un nuevo enfoque de hacer política en un contexto democrático caracterizado por vincular el desempeño de los actores políticos, encargados de la toma de decisiones; asesorados por la academia, que aportan su bagaje de conocimientos, técnicas de investigación y métodos de análisis; y reforzado por la participación del sector social organizado, que encaminan sus esfuerzos y trabajo conjunto para abordar de maneras más eficaces y eficientes los problemas de carácter público que se presentan en las sociedades.

Por tanto, las Ciencias de Política brindan la pauta para la construcción de una herramienta nombrada políticas públicas, que si bien no pretende ser una receta a seguir de forma exacta, sí proporciona un esquema lógico que contiene los elementos básicos necesarios para atender los problemas que surgen en la sociedad y dar solución a los mismos.

El segundo capítulo describe puntual y estructuradamente el proceso de conformación de una política pública, la cual fue constituida por cinco etapas¹; la finalidad de dicha exposición es extraer categorías o elementos base, que definan el perfil teórico de la gestión gubernamental bajo este enfoque, a fin de establecer puntos de comparación con la actuación de las acciones emprendidas en el periodo 2007-2012, por el gobierno federal en materia de desarrollo social.

¹ De acuerdo con el texto Introducción al análisis de políticas públicas de Fernando Martín Jaime...[et. al.] el proceso de las políticas se divide en 1) Definición del problema, 2) Formación de la agenda, 3) Formulación de la política, 4) Implementación y 5) Evaluación

En el tercer capítulo, se realiza una reconstrucción de los acontecimientos históricos que definieron el andamiaje de las acciones gubernamentales en materia de desarrollo económico y social, previo a la inserción del modelo neoliberal, a fin de contar con una noción previa de los mecanismos institucionalizados heredados como patrones de comportamiento peculiares que hoy definen algunas particularidades y rasgos distintivos de las políticas públicas en México.

En el capítulo cuatro se reconstruye el proceso de elaboración de la política social en el país, por lo que fue necesario revisar aspectos normativos, metodológicos y de gestión, a fin de alcanzar un ensamblaje adecuado de las etapas que comprendieron la política en revisión, e identificar categorías clave que describan el ejercicio de la gestión, que sirvieron como insumo para el ejercicio comparativo entre el ámbito teórico y la praxis, de donde se encontraron en su mayoría similitudes en las formas de elaborar una política, pero el contenido de ellas no coincide con los fines que persigue la propuesta Ciencias de política.

Capítulo 1

I Contexto Histórico previo a la aparición de Ciencias de Políticas

El desarrollo de las Ciencias de Política, tiene como prelude histórico los estragos producidos por dos grandes guerras mundiales devastadoras en todos los sentidos.

La primera iniciada en 1914 y concluida en 1918 que es resultado de choques entre potencias imperiales europeas, agrupadas en dos grandes bloques Triple Alianza (Alemania, Imperio Austro-Húngaro, e Italia) y Triple Entente (Inglaterra, Francia, Rusia y posteriormente Estados Unidos se adhiere en 1917) que se enfrentaron en aras de una defensa de intereses y predominancia sobre sus colonias y por ende el dominio de materias primas, así como la disputa por rutas marítimas comerciales, creando un nuevo orden en cuanto a reacomodo territorial, económico y político, Sin embargo, aun cuando la Gran Guerra fue protagonizada por imperios europeos, los efectos de este gran acontecimiento se hicieron visibles y reflejados en prácticamente todo el mundo, modificando, relaciones sociales, económicas y políticas.

Los efectos y pérdidas de esta Guerra fueron totalmente devastadores;

alrededor de nueve millones de hombres murieron por esta causa, 22 millones fueron gravemente heridos, 7 millones resultaron inválidos, 5 millones fueron declarados desaparecidos, además la cifra de muertes civiles supera la de bajas militares, en el ámbito económico se estima que hubo pérdidas alrededor de 400 mil millones de dólares, creando una gran fractura económica mundial (Snyder, 1973).

En cuanto al escenario político fue el declive de cuatro grandes imperios: el Ruso, el Austro-Húngaro, Turco y Alemán, pero a su vez también Estados Unidos se muestra ante el mundo como una nueva potencia económica y política que se mantiene hasta nuestros días y que en aquella época presenta un discurso en el que “promete aportar material que contribuya a establecer democracias justas en el mundo entero” (Wilson, 1918).

Entre los años 1939 y 1945 se presenta un nuevo conflicto armado derivado de la Primera Guerra Mundial que tiene por justificación inconformidades con el reparto territorial producido durante la primer guerra, los bloques participantes se conforman (Alemania Italia y Japón) que tienen por justificación, no haber recibido su parte respectiva en el reparto mundial; en cuanto a materias primas, mercados o regiones en que invertir capitales, por lo que iniciaron una serie de acciones beligerantes que se presentaran como la primera fase entre los cuales destacan la invasión de Alemania a Polonia en 1939 que desencadena en una declaración de Guerra por parte de Gran Bretaña hacia Alemania, con el objetivo de defender Polonia y con el apoyo de Francia, que a su vez, esta última se enfrentará a Italia en 1940 dando nuevamente dos grandes bloques de potencias denominados el Eje (Alemania Japón Italia) y los Aliados (Gran Bretaña, Francia, Unión Soviética y Estados Unidos se une a los aliados en 1941). La segunda fase puede comprenderse a partir de 1941, con el ataque perpetrado por Japón a bases navales estadounidenses y británicas que logran la reacción e inclusión de Estados Unidos en esta segunda guerra dándole un carácter mundial, debido a que el conflicto se extiende a todo el globo terráqueo con la participación de 21 repúblicas latinoamericanas y China que apoyaron a los aliados para atacar a las naciones del Eje, para finalmente lograr la victoria tras la captura y ejecución de Mussolini por parte de antifascistas el 28 de abril de 1945 y más tarde el suicidio de Hitler el 30 de abril tras la inminente ocupación de Berlín por parte de soldados norteamericanos.

Con la victoria de los Aliados se producen cambios fundamentales en todo el mundo; en primer lugar, Francia desaparece como potencia europea e Inglaterra ya no aplica su política de equilibrio, la segunda consecuencia se caracteriza por cambios en el centro del poder mundial que pasa de Europa a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, aunado a un nuevo paradigma relacionado con nuevas tecnologías armamentistas que alteran los conceptos de geografía militar; asimismo, países industriales como Gran Bretaña se vuelven vulnerables en época de armas atómicas, por último el nacionalismo se propaga por Asia y África, donde los pueblos piden autodeterminación y fin al imperialismo.

Después de los acontecimientos bélicos desaparecen totalmente las perspectivas de seguridad mundial y se inicia una nueva lucha en frentes políticos, económicos, militares y propagandísticos; por un lado las potencias capitalistas promueven gobiernos democráticos que desarrollan modelos de gobierno como es el caso del Estado de Bienestar, mediante el cual “los gobiernos se vuelven responsables del progreso social de la población” (Farge, 2007); y por otro lado los países socialistas que promueven gobiernos dirigidos por la clase trabajadora.

Considerando tantos cambios radicales en las sociedades europeas del siglo pasado que impactaron principalmente en formas de producción evolucionadas que llevan a la industria de la masificación y por consiguiente, explotación desmedida de los recursos naturales, diversificación de las clases sociales, crecimiento poblacional, y sobre todo transformaciones políticas y surgimiento de nuevos regímenes políticos, obligan, a su vez, a que las Ciencias Sociales evolucionen al mismo ritmo que las sociedades modernas para lograr producir conocimiento sistemático de la realidad social y en este sentido, una mejor comprensión de la nueva organización del mundo en todos sus ámbitos, trayendo como consecuencia una atomización en las ciencias sociales que se vuelven cada vez más especializadas en eventos específicos y esto a su vez las vuelve reduccionistas y aisladas. Pero al mismo tiempo, logran establecer métodos científicos cuantitativos que proporcionan mayor rigurosidad científica a las ciencias sociales.

En síntesis, el contexto de aquella época se caracteriza por sociedades vulnerables, gobiernos en crisis económicas y el surgimiento de modelos de gobierno capitalistas y socialistas, que se enfrentan entre sí para lograr mayor preponderancia, desencadenando la búsqueda de nuevos modelos de gobierno encaminados a mantener mayor aceptación social; un ejemplo fue Estados Unidos, quien era el principal promotor del capitalismo y en su búsqueda por afianzar su modelo político, recurrió a la clase intelectual, que proporcionó sus conocimientos teóricos para construir nuevas estrategias que sirvieran para hacer frente a los problemas sociales políticos y económicos.

Por su parte la comunidad científica que atravesaba un periodo de renovación en los estudios sociales afianzaron grupos de investigación multidisciplinarios, en principio para re-articular nuevamente a las ciencias sociales con la finalidad de lograr un mejor entendimiento de la vida moderna.

Como en todas las propuestas teóricas, surgen figuras antagónicas, sin embargo, los trabajos de los teóricos sociales se encuentran encaminados y dirigen sus esfuerzos para desarrollar y fortalecer las ciencias de política pero vista desde aristas diferentes que llevan a la fragmentación de los de investigadores.

Posterior a la propuesta original de Ciencias de Políticas encabezada por Harold Lasswell y Daniel Lerner, en torno al análisis de políticas, la siguiente generación de académicos interesados en el tema se ve fragmentada en dos escuelas de pensamientos que retoman dos características fundamentales en la propuesta inicial de la ciencia de políticas (policy sciences); por un lado, se encuentra el elemento conductual y por el otro el elemento humanista. Dichas escuelas fueron clasificadas por David Garson, como “Tradición Sinóptica pura y Tradición Antisinóptica” (Garson, 1986 en Aguilar, 1992).

II Inicio y Desarrollo de Ciencias de Política (Policy Sciences)

Para poder entender el significado y desarrollo de las ciencias de política es indispensable partir de las aportaciones del enfoque conductista multidisciplinario dentro de la ciencia política, el cual se presenta en la primera mitad del siglo XX; para ser más exactos es mencionado por primera vez en 1937 por Herbert Tingsten²; el enfoque propone centrar la atención en la conducta humana que a su vez se encuentra atravesada por diferentes ámbitos entre los que destacan: el político, social, económico, jurídico y psicológico los cuales se encuentran interconectados entre sí de tal forma que el enfoque exige un análisis

² Tingsten es señalado como precursor del enfoque Conductista en los textos “El método conductista en la Ciencia Política” y “El enfoque Conductista en la Ciencia Política” de Roberth Dahl y Olga Luz Peñas Felizzolas respectivamente; en los cuales se reseña y analizan las aportaciones del enfoque conductista al campo de ciencia política.

multidisciplinario, del mismo modo, el enfoque sugiere la necesidad de desarrollar un método para el estudio del comportamiento político.

Bajo estas premisas el enfoque se interesó en temas como la democracia, la educación, el bienestar económico y en general reformar la política.

En este sentido, el científico social estadounidense “Charles Edward Merriam profesor de la universidad de Chicago se identifica con el enfoque conductual multidisciplinario” (Peñaz, 2010), que será su marco de referencia teórico en su desempeño dentro de la vida política del país, por tanto, al participar como miembro de la Oficina para la Planeación Nacional (NRBP), asume la visión de buscar una mejor utilización de los recursos humanos y materiales para obtener una mejor planeación política.

Sin embargo, Merriam no solo adopta los postulados conductistas, al mismo tiempo, propone que la planeación se debe entender como una ciencia interdisciplinaria, y para lograrlo, sería necesario que los investigadores académicos de las diferentes universidades participen dentro de la vida política, para que sus conocimientos teóricos sirvan para asesorar la planeación política y de esta manera la ciencia social se convierta en una herramienta que mejore la planeación y a su vez dote al gobierno de un sentido liberal y humanista.

En cuanto al papel que debe desempeñar la sociedad para mejorar la planeación gubernamental, explica que debe ser mediante la constante participación en la vida política, ésta actividad permitirá impulsar y fortalecer la democracia.

Tomando como base el enfoque conductivo multidisciplinario y sumado a las aportaciones realizadas por Merriam, se va conformando un nuevo enfoque que le proporciona un sentido diferente a la planeación gubernamental, en el que cambia la manera de planear y tomar decisiones con base en la racionalidad de los recursos para mejorar la realización humana.

Esta escuela de pensamiento mantendrá vigencia y recobrará fuerza con la generación de alumnos de Charles Merriam, quienes llevan a cabo discusiones sobre el rumbo que tomará la planeación nacional a finales de la segunda Guerra Mundial.

Una de las figuras sobresalientes que impulsó el proyecto de reformar la política de Merriam es su alumno Harold Lasswell, quien sigue promoviendo la razón como una cuestión fundamental en los asuntos públicos.

Uno de los rasgos significativos se presenta en la metodología propuesta; la cual se centra en considerar que el analista de políticas debe desarrollar conocimiento de la sociedad (knowledge of) y en la sociedad (knowledge in), dicha aseveración se manifiesta al considerar que la investigación no se encuentra separada de la sociedad, de modo que el analista de políticas debe convertirse en un observador participante, pues, se encuentra inmerso en una sociedad de la que no puede deslindarse, también considera sumamente importante tomar en cuenta el contexto social por lo que el proyecto de Lasswell refleja una orientación contextual.

Su propuesta se da a conocer inicialmente en la publicación “La orientación hacia las políticas”, publicada en 1951 y secundada por “La concepción emergente de las ciencias de políticas” del año 1971; en estos escritos se menciona que la Ciencias de las Política (Policy Sciences)³ tienen como factores de configuración acontecimientos sociales de la época relacionados a la escasez y déficit fiscal producido por un largo periodo de guerras, que afectan la economía mundial; situación que obliga a las naciones a utilizar racionalmente sus recursos.

En cuanto al ámbito de la academia, muestra una fuerte preocupación por la atomización y aislamiento del conocimiento, también surge el interés por analizar los problemas que acontecían utilizando nuevas herramientas metodológicas.

³ Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado.

Y al mismo tiempo para contrarrestar los efectos de la fragmentación del conocimiento, que atravesaba aquella época; las ciencias sociales redireccionan sus esfuerzos para adquirir una orientación hacia las políticas (policy orientation) que detectarán problemas que atenten contra el bienestar de la humanidad.

Estos factores sirven como motor para impulsar a un grupo de académicos como Harold D. Lasswell (1902-1978), Daniel Lerner (1917-1980), Yehezkel Dror (1928-actual), que dedicaron sus esfuerzos para resolver grandes problemas de la humanidad para mantener un bienestar colectivo que fue conocido como Ciencias de las Políticas

La Propuesta Ciencia de las Políticas presenta en su interior dos esferas o perspectivas para el análisis de los problemas:

✓ Conocimiento de las políticas Knowledge of

Se identifica como la esfera teórica que conlleva la parte científica, con tintes positivos dentro de la cual se desarrollan estudios sistemáticos y empíricos en torno a la forma de elaborar y llevar a la práctica las políticas; en general, busca mejorar el contenido concreto de la información para quienes elaboran y ejecutan las políticas.

La vertiente propone llevar a cabo un análisis sistemático de los factores que representan un problema para la sociedad; así como también todo el proceso que implica el tratamiento de problema por parte de los decisores del gobierno (policy process); busca describir, definir, clasificar y explicar todas aquellas acciones y decisiones oficiales y no oficiales que toma el gobierno para tratar de dar solución de determinado problema.

Al mismo tiempo, analiza los motivos por los cuales un gobierno decide actuar ante un problema y desechar otros.

Algunos puntos significativos que se estudian en esta esfera son los instrumentos y cursos de acción que el gobierno utilizar para actuar ante el problema, así como los

procedimientos que se siguen para implantar alguna acción gubernamental que contrarreste los efectos del mismo, de igual forma, se analiza por qué se seleccionaron esos procedimientos e instrumentos y no otros.

Para Lasswell este ámbito tiene por finalidad, “mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible para quienes elaboran las políticas y por consiguiente rebasar las fronteras de las ciencias sociales y psicológicas” (Lasswell 1951).

✓ Conocimiento en las políticas Knowledge in

Esta esfera se identifica por el aspecto práctico que representa la parte política, y concentra su atención, en la elaboración y ejecución de las políticas, por tal motivo, es asociada al proceso de la política (policy process).

Se considera de carácter normativo, que “busca ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimientos para aumentar la racionalidad de la construcción, selección y desarrollo de las opciones de política, indica cuales son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados” (Sánchez, 2005).

En este ámbito, se concentran en el proceso de la elaboración de las políticas (policy analysis); sus principales tareas son: construir políticas que ataquen los problemas que afecten a la sociedad; evaluar las mejores opciones con que se cuentan para atender el problema; llevarlas a ejecución y por último; evaluar los resultados después de la implementación. En el texto la orientación hacia las políticas, Lasswell propone “desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y psicológicas” (Lasswell, 1951).

Estas dos esferas en su conjunto conforman las ciencias de las políticas (policy sciences).

Ambas esferas comparten ciertas características, entre las que se pueden encontrar la contextualidad; la orientación hacia problemas; y la diversidad en el uso de las aplicaciones y métodos cuyas características fueron descritas de la siguiente manera.

✓ La Contextualidad:

Este atributo que debe cumplir las Ciencias de las políticas, se incluye por considerarse que las decisiones que se toman en el gobierno, no se dan de forma aislada, sino que son producto de un proceso social mayor.

✓ La Orientación hacia problemas:

Se considera debido a que el enfoque reúne elementos de la vida intelectual y por tal motivo los científicos de políticas necesariamente deben hacer suyas las actividades intelectuales ya que les permite esclarecer metas planteadas, tendencias, condiciones proyecciones y alternativas.

✓ Diversidad en el uso de aplicaciones y métodos

Es incluida porque la propuesta de policy sciences tiene como principal aportación utilizar los múltiples y diversos métodos de las ciencias sociales a fin de ilustrar las acciones del gobierno al momento de tomar decisiones para solucionar problemas.

Lasswell concluye que una de las aportaciones que debe realizar el proyecto Ciencias de Políticas debe ser “aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos” (Aguilar, 2000).

También pone a discusión como una tarea del científico de políticas, analizar los procesos de tomas de decisiones semioficiales y no oficiales vinculados a un contexto público o civil, pues partiendo de eso se puede determinar qué asuntos son de interés público y focalizar los problemas colectivos para ser retomados.

Para efectos de entender y diferenciar la esfera pública de la esfera privada y la importancia de reconocer cada una me parece pertinente retomar el análisis que realizan algunos autores sobre éste concepto.

II.1 Esfera Pública/ Esfera privada

✓ Esfera Privada

Es entendida como el ámbito que pertenece a los miembros específicos de una comunidad y se asocia con el fortalecimiento de las relaciones económicas que tienen como principales institutos la propiedad y el contrato, en esta esfera los asuntos se tratan entre particulares, dejando a la figura política con poca representatividad, este concepto es interpretado por Norberto Bobbio como la superioridad de la actividad económica sobre la política.

✓ Esfera Pública

“En la concepción griega, lo público se asocia a la política a la visibilidad y a un espacio donde se tratan asuntos comunes, es decir políticos” (Retamozo, 2006)

En cuanto a la tradición romana utiliza la noción de cosa pública (res-pública) que se contrapone a la cosa privada (res-privada), el concepto se asocia a la soberanía estatal y al gobierno de los asuntos comunes.

Ambas concepciones centran como principal característica en el ámbito del interés colectivo asociado a la política, que además se contrapone dicotómicamente al concepto de la esfera privada, de tal manera que lo público atañe a lo colectivo, porque concierne y afecta a la comunidad.

Al respecto, Norberto Bobbio menciona que “la supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual y en la necesaria subordinación del segundo al primero” (Bobbio, 1989)

III Escuelas de Pensamiento producto de Policy Sciences

III.1 Corriente sinóptica pura

David Garson, en su texto “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso” (Garson, 1986 en Aguilar, 1992:149 -179), explica que en la tradición sinóptica existe un predominio del conocimiento sobre la política, y es entendida como una visión global de todo; que se convierte en una escuela de pensamiento que adopta como base la revolución conductista de la ciencia social y política, por lo que dirige sus esfuerzos por mantener precisión cuantitativa, de modo tal, que uno de sus propósitos fue consolidar una teoría empírica sistemática.

Esta tradición adopta como metateoría el Análisis de sistemas, como metodología, el empirismo estadístico, y como parámetro de criterio de decisión a la optimización de valores. Con objetivo de conocer a mayor detalle la propuesta de la tradición sinóptica consideró necesario desarrollar los siguientes aspectos:

- ✓ Análisis de Sistemas

El Análisis de Sistemas fue desarrollado por David Easton en 1953, y derivó de la Teoría General de los Sistemas (TGS)⁴, disciplina científica, planteada originalmente por Ludwig Von Bertalanffy, que tiene por objetivo “formular principios válidos para sistemas en general” (Bertalanffy, 2004), y definida como una ciencia⁵ general de la totalidad con enfoque lógico-matemático que proporciona modelos teóricos utilizables, que puede ser aplicable a varias ciencias empíricas.

Para efectos de explicar la TGS, se entiende por sistema al “conjunto de elementos que guardan estrecha relación entre sí y que mantienen al sistema directo o indirectamente unido de modo más o menos estable (Homeostasis)⁶ y cuyo

⁴ En lo sucesivo es posible encontrar las siglas TGS, para referir este concepto

⁵ Thomas Kuhn en su libro “La estructura de las revoluciones científicas” de 1962, llamó paradigmas a las realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica.

⁶ Se obtiene mediante un mecanismo de retroalimentación que permite al sistema corregir y equilibrar los procesos internos a partir de datos obtenidos sobre su funcionamiento y sobre los cambios en el ambiente.

comportamiento global, persigue algún tipo de objetivo” (Cathalifaud, Osorio, 1998); el sistema se encuentra delineado por límites denominados fronteras que lo separan del ambiente.

El ambiente es explicado como el área de sucesos y condiciones que influyen sobre un sistema; mientras que las fronteras del sistema son aquellas líneas que separa al sistema de su entorno.

La TGS parte de tres premisas fundamentales:

La primera explica que los sistemas existen dentro de otros sistemas más grandes; la segunda manifiesta que los sistemas son abiertos, por lo que se caracterizan por un proceso de intercambio de información, energía, recursos humanos o materiales, con su ambiente, y cuando este intercambio deja de existir se presenta un desgaste y por ende una desorganización con tendencia a la desaparición del mismo, a este proceso se le denomina entropía; y por último se indica que las funciones de un sistema dependerán de su estructura.

De acuerdo con la TGS se dividen en dos: el primero son los sistemas abiertos que se caracterizan por mantener fronteras abiertas con el resto del sistema como se mencionó anteriormente; y también existen sistemas cerrados donde el intercambio de elementos con el medio es escaso o nulo.

Los elementos que integran un sistema abierto realizan funciones básicas que se denominaran entradas, procesos y salidas.

Las entradas (inputs): Son los ingresos de información, energía, recursos humanos o materiales que constituyen los suministros para el funcionamiento del sistema.

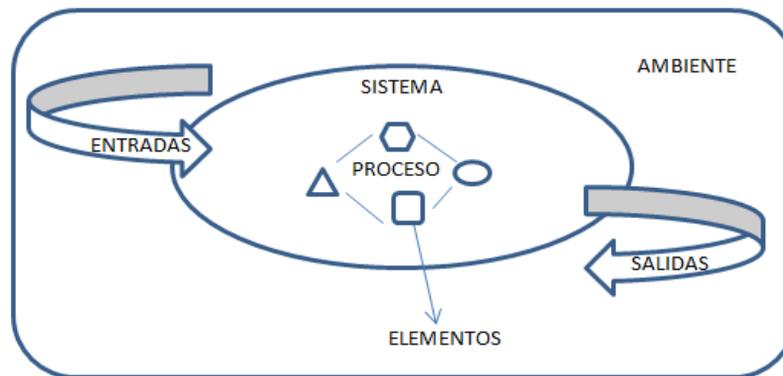
El proceso (process): es el mecanismo mediante el cual los ingresos de información, energía o recursos son transformados.

Las salidas (outputs): corresponde a los resultados obtenidos después de procesar las entradas y se convierten en productos, servicios o nueva información que a su

vez formará parte del material de entrada de otros sistemas para repetir el ciclo de forma interminablemente.

El siguiente cuadro ilustra el modelo de sistema abierto antes descrito.

MODELO DE SISTEMA ABIERTO



Fuente: Elaboración propia, basado en Bertalanffy V.L. Teoría General de los Sistemas

La Teoría General de los Sistemas fundamenta las bases del análisis de sistemas, desarrollado por David Easton (Easton, 1969) en su obra: "Esquema para el análisis político", en la cual proporciona una serie de categorías para entender la vida política como un sistema y que fue adoptada por la tradición sinóptica.

Easton sugiere que la vida política puede ser considerada como un sistema abierto y adaptable que se encuentra expuesto a influencias que provienen de otros sistemas a los que a su vez está incorporado.

Entiende por sistema político a "aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad" (Easton, 1969, en Batlle, 2001).

De modo que un sistema político persistente, debe cumplir con dos funciones importantes: la primera, corresponde a la asignación de valores para una sociedad y la segunda, es lograr que una mayoría de la misma sociedad acepte estas asignaciones como obligatorias la mayor parte del tiempo; ambas funciones representan para Easton variables esenciales de la vida política; y cuando no es

posible llevarse a cabo, fue porque se presentó algún tipo de tensión resultante de la perturbación producida por el ambiente total.

En cuanto al ambiente total en el que se encuentra inmerso el sistema político y con el cual se presentarán los flujos de interacciones es clasificada en dos partes:

✓ Intrasocial:

Engloba a sistemas que se encuentran dentro de la misma sociedad, que el sistema político, sin llegar a ser sistemas políticos, algunos ejemplos son la economía, la cultura, la estructura social o las personalidades individuales.

✓ Extrasocial:

Se constituye por aquellos sistemas que se encuentran fuera de la sociedad dada, ya que forman parte de sociedades internacionales, ejemplo de ello es el sistema económico o cultural internacional.

Cabe señalar que las interacciones con el ambiente total pueden provocar perturbaciones dentro del sistema político que en ocasiones derivan en algún tipo de tensión o bien favorecen al mismo.

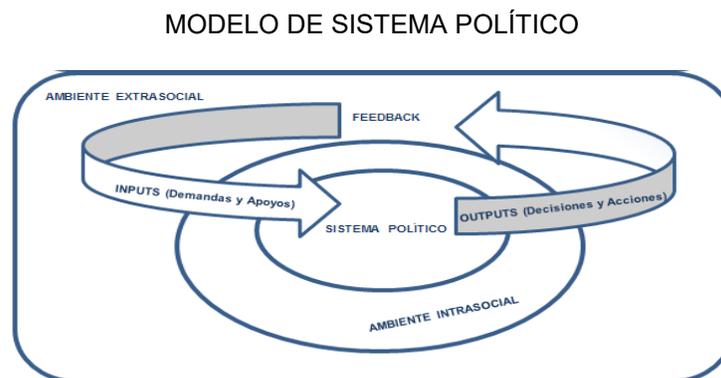
Entonces, dentro del modelo de Easton, el intercambio de relaciones entre el sistema político y los demás sistemas del ambiente, fueron reducidos a dos indicadores fundamentales denominados outputs del primer sistema e inputs del segundo sistema.

Los inputs corresponden a las variables que concentran todo lo relevante en el ambiente que pudiera ocasionar tensión política, este indicador a su vez se divide en dos indicadores principales conocidos como inputs de demandas, e inputs de apoyos.

Los outputs políticos conforman las decisiones y acciones de las autoridades por lo que Easton los denominó outputs de las autoridades⁷, que corresponden a la respuesta o acciones y decisiones de las autoridades mediante las cuales responden a las exigencias o demandas de los distintos ambientes intrasociales y extrasociales; que en términos generales se traducen en políticas y pueden ser de carácter autoritarias o públicas y que surgen como respuesta a las demandas de la sociedad.

De modo que los inputs y los outputs constituyen elementos fundamentales para que exista un circuito de retroalimentación (feedback loops), el cual se divide en diferentes partes, comienza con las demandas recibidas (inputs) a lo que el sistema político responde con outputs de las autoridades (decisiones y acciones) que salen del sistema político para modificar al ambiente y que pueden volver a ingresar al sistema en forma de outputs de respuesta.

A continuación se muestra un cuadro que ilustra la composición y funcionamiento del sistema político.



Fuente: Elaboración propia, basado en Easton David Esquema para el análisis político.

⁷ Para Easton las Autoridades son aquellas personas que suelen hablar en nombre o por cuenta del sistema, son las encargadas de tomar las decisiones para satisfacer las demandas del sistema.

✓ Método Empirismo Estadístico

Tiene sus orígenes en el auge de la revolución conductista, constituye un modelo de investigación científica, basado en la experimentación y la lógica empírica, que se complementa con la observación de fenómenos y su análisis estadístico, se apoya en modelos matemáticos que interpretan y generalizan resultados con los que se pretenden obtener predicciones adecuadas de la realidad.

El proceso que presenta este método inicia con la identificación de un problema de investigación, secundado por la formulación de hipótesis con sus respectivas pruebas para finalmente obtener resultados

III.2 Corriente Antisinóptica

La corriente antisinóptica pura es la escuela de pensamiento antagónica de la corriente sinóptica, fue predominante en la Ciencia Política en general, por el predominio de la política sobre el conocimiento; David Garsón explica que esta tradición; a diferencia de los sinópticos; hace énfasis en la incapacidad racional para abarcar sistemas enteros de acción, por lo que considera imposible la aplicación del método racional exhaustivo, y en lugar de elegir análisis cuantitativos, prefiere realizar análisis contextuales y de caso que le confieren un carácter humanístico.

Se caracterizó por retomar como metateoría al pluralismo representado por Robert Dahl, adopta como metodología el análisis contextual y de caso como se mencionó anteriormente y como criterio de decisión la racionalidad social; sin embargo, para conocer con mayor profundidad esta propuesta es necesario conocer los postulados de la metateoría que cobija esta tradición.

✓ Pluralismo

El pluralismo es la corriente teórica de pensamiento que se gestó inicialmente con carácter descriptivo, cuyo propósito es aportar algunas precisiones sobre el

verdadero funcionamiento de las democracias, pues se consideraba que la teoría de la soberanía⁸ presentaba algunas incongruencias con la realidad.

La aportación más significativa que realizó el pluralismo descriptivo fue explicar el funcionamiento de los sistemas políticos, por lo que se denominó pluralismo político.

El segundo momento del pluralismo se distinguió por tener un carácter de índole prescriptivo, dado que, se convirtió en un modelo de sistema político general que representaba múltiples beneficios en éste modelo de democracia pluralista, ya que proponía eliminar el exceso de funciones del gobierno porque podría representar un factor determinante para la convivencia social.

El mecanismo propuesto para contrarrestar la concentración del poder del Estado, consistía en promover la existencia de organizaciones y grupos de interés que se consolidaran como una contraparte del gobierno y de esta manera evitar que dicho poder se concentrara en un solo punto, además de fomentar la participación y pluralidad de diversos actores de la sociedad.

En este trabajo, retomo principalmente las características del pluralismo político, por contener las condiciones que debe presentar un Estado en el momento de la toma de decisiones gubernamentales y por ser las condiciones que adopta la corriente antisinóptica.

Martín Smith (Smith, 1995, en Marsh y Stoker 1995: 217-234), en el capítulo 11 del libro "Teoría y método de la ciencia política" menciona que una característica de la teoría pluralista es concebir al gobierno como un conjunto de instituciones diferentes a la sociedad civil y de otras organizaciones; y que éstas últimas hacen uso de la presión mediante distintos mecanismos para que los grupos que conforman el gobierno atiendan las demandas de la sociedad, de modo que, gobierno y sociedad

⁸ Roberto García Jurado en su texto "Formas del pluralismo" describe la teoría de la soberanía, la cual plantea que el ejercicio del poder radicaba en un solo centro representado por el gobierno a quien le correspondía tomar todas las decisiones que afectaban a la sociedad.

civil conforman un Estado que se caracteriza como un lugar de conflicto producto de las pugnas entre los diversos grupos que lo conforman.

El gobierno es el encargado de realizar políticas que den respuesta a la presión de múltiples organizaciones

En el caso de la política ésta es concebida como un proceso de negociación pacífica entre intereses opuestos por lo que es posible considerar que las acciones estatales son la respuesta a demandas de intereses sociales.

En esta teoría el sistema político se ve desplazado al perder centralidad en el Estado por la participación de asociaciones sociales que intervienen en el proceso formulación de problemas públicos.

Uno de los teóricos representativos de esta teoría son Robert Dahl quien desde el pluralismo propone las características necesarias para preservar un sistema democrático.

En conclusión, la propuesta Ciencias de políticas, modelada por los teóricos mencionados, recoge una serie de elementos de estudios previos y los estructura de modo que puede ser considerada como nuevo paradigma de la época, en el cual se ofrece una perspectiva distinta para llevar a cabo la planeación gubernamental y la toma de decisiones.

Si bien es cierto, que el proyecto Ciencias de políticas fue fragmentado, considero que tanto el “conocimiento de” y el conocimiento en”, no se encuentran contrapuestos, por el contrario, ambos contribuyen a ampliar el enfoque de políticas, acotando, que probablemente en la praxis no se pueda llevar en estricto sentido, como se propuso originalmente, pero si acercarse a sus propuestas fundamentales.

En mi opinión, el análisis multidisciplinario que se propone llevar a cabo en la planeación gubernamental, abre la posibilidad de contar con mayores elementos teórico-metodológicos para obtener una mejor comprensión de los fenómenos

sociales y por consiguiente, la posibilidad de diversificar la gama de soluciones posibles para la atención de los problemas, tomando en consideración factores como eficiencia y eficacia para la selección del curso de acción que se acerque al más apropiado; mi inclinación por los análisis multidisciplinarios radica en el entendido de que las sociedades forman entramados complejos que difícilmente pueden ser analizados y entendidos desde una disciplina y, del mismo modo, la resolución de problemas que de ella emanen, presenta el mismo grado de complejidad, por lo que considero apropiados los análisis multidisciplinarios.

Otra de las contribuciones que me parecen significativamente valiosas para la solución de problemas públicos, fue el ejercicio democrático y plural que menciona la propuesta, ya que lo considero como un mecanismo de contrapesos que autorregule la actuación de los participantes en beneficio del bienestar social.

Capítulo 2

I Proceso de elaboración de las políticas públicas

Una vez que se ha explicado el debate que rodea las Ciencias de Política (policy sciences), estimo necesario recopilar algunos textos que describen de manera detallada el proceso de elaboración y aplicación de una política pública (policy process) desde la perspectiva teórica, lo que puede ser visto como marco normativo que contiene los elementos mínimos necesarios a considerar para su elaboración.

Antes de ello, es necesario recordar que inicialmente el concepto Ciencias de Políticas acuñado por Lasswell fue reconocido como una tarea multidisciplinaria que tiene por objetivo recopilar y analizar datos, para construir información confiable para la toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales; de esta propuesta original, surge el concepto de políticas públicas, definido por Aguilar Villanueva como un “conjunto de acciones estructuradas, en modo intencional o causal, orientados a la resolución de problemas de carácter público y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad” (Aguilar, 1998); estas acciones deben realizarse bajo un entorno de participación plural, con estrategias eficaces y eficientes para lograr un mayor grado de éxito en la solución de los diferentes problemas que surgen en la sociedad.

De manera focalizada, este trabajo se interesa por las políticas de carácter social que tienden a proteger la existencia y la calidad de la vida humana de la totalidad de los integrantes de una sociedad (Rama, 2001).

Del mismo modo, resulta conveniente situar los niveles estructurales desde los cuales se despliega la política; el nivel estratégico se encuentra asociado a una macro estructura a nivel Estado, en la que se desarrolla la planeación nacional; el siguiente nivel es el programático, donde se realizan los trabajos a nivel instituciones, que ofrecen como producto políticas multisectoriales o sectoriales y finalmente se encuentra el nivel operativo en el que se lleva a cabo el diseño y ejecución de los programas operativos.

Regresando al punto en el que se explica el proceso de elaboración, en el texto “Estudio Introdutorio Problemas Públicos y agenda de gobierno”, Aguilar Villanueva retoma la propuesta inicial de Harold Lasswell en la cual propone que las políticas públicas deben ser vistas como un proceso integrado por siete fases que son “inteligencia, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación” (Aguilar, 1993), y que posteriormente Peter de León dio continuidad con la etiqueta de “ciclo de la política” cuyos momentos definió como fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación” (Aguilar, 1993); del mismo modo los teóricos interesados en el tema construyeron sus propias etapas, todas ellas basadas en la propuesta original y complementadas por análisis propios.

Sin embargo, para fines de presentación de este trabajo, he considerado cinco fases, que se presentan de forma reiterada en los textos de diversos autores, como es el caso de Fernando Martín Jaime en (Jaime et al., 2013), y que son consideradas como necesarias para la elaboración de una política pública; estas fases son: la definición de un problema, la formación de la agenda de gobierno, el proceso de análisis y selección de alternativas posibles, la implementación y finalmente la evaluación de los resultados; de modo que este capítulo tiene por finalidad explicar en qué consisten cada una de las etapas y la discusiones teóricas que se dieron sobre las mismas.

También es necesario dejar en claro que en este capítulo se muestra el proceso de elaboración de una política mediante fases esquematizadas, con una finalidad meramente descriptiva, pues como lo menciona Aguilar Villanueva, Joan Subirats, entre otros: las fases en la praxis no se presentan de forma cronológica ni ordenada, por el contrario, son fases que pueden superponerse entre ellas.

II Fases o Ciclo de las Políticas Públicas

II.1 Definición del problema

La definición del problema es el inicio del proceso de una política pública, es el momento en el que determinados actores identifican y definen algún acontecimiento conflictivo, por lo que es necesario contar con información suficiente para entender de qué factores se compone tal fenómeno y de ellos cuáles pueden ser tratables desde el ámbito gubernamental; así que, para ser definido será necesario que se delimiten los alcances espaciales y temporales que puede abarcar, ello significa conocer la cantidad de población para la que representa un problema y el grado de afectación, asimismo, se tiene que evaluar el tiempo que lleva vigente el problema y cuánto tiempo más se puede prolongar y/o agravar; Otro factor relevante para la construcción del problema es mencionado por Fernando Martín Jaime, quien acota que es necesario “disponer de teorías o modelos explicativos que permitan definir las causas del problema” (Jaime et al., 2013).

Partiendo de estos elementos, los actores que deciden darle seguimiento al acontecimiento perfilan dicho suceso como un problema de carácter social que busca intervención gubernamental para ser atendido, en este punto es importante rescatar que el proceso de construcción y delimitación se realizará bajo la percepción de quien o quienes realizan la delimitación del fenómeno, por consiguiente estará plagado de subjetividades pues el conjunto de creencias valores y expectativas de cada persona o grupo varía de forma significativa; es por este hecho que Wildavsky señaló que “no hay problemas definidos de manera única” sino que “los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad”¹, sin embargo, no significa que la construcción de los problemas sea completamente una percepción ya que también

¹ La cita de Wildavsky se recupera en el texto de Charles D. Elder y Roger W. Cobb, “Formación de la agenda, el caso de la política de los ancianos y sobre la cual se diserta sobre el papel que desempeñan los valores y concepciones de una sociedad al momento de afrontar situaciones específicas que pudieran ser negativas para las mismas; de manera similar Subirats refiere que su construcción debe ser vista como una construcción histórica ubicada en un tiempo y un espacio que serán cruciales para la definición y delimitación del problema.

deben existir datos objetivos que son identificados como factores que causan una afectación real.

Con respecto de esta primera etapa, Anthony Downs (Downs, 1972 en Aguilar, 1997), menciona que el problema también conlleva su propio ciclo de atención que presenta cinco momentos, y que fueron explicados en su texto “el ciclo de atención a los problemas sociales”, y los cuales se retoman para desarrollar esta fase.

El primer momento lo denominó “La etapa anterior al problema” es en esta etapa donde se reconoce un suceso que impacta de forma negativa en la sociedad, pero aún no ha recibido atención gubernamental.

El siguiente es “el descubrimiento alarmante y entusiasmo eufórico” es el periodo en cual el suceso negativo se vuelve de conocimiento público, y como consecuencia la sociedad reacciona eufóricamente y se convierte en una fuerza coactiva que obliga a sus representantes políticos a tomar medidas para contrarrestar los efectos negativos del suceso.

Downs explica que el tercer momento es “la percepción del precio del progreso”, momento en el que la sociedad percibe los costos económicos y sociales que implica solucionar el problema, y que en ocasiones se traducen en beneficios para sectores específicos que mantuvieron arreglos privados con los representantes del gobierno, o en el mejor de los escenarios beneficios que verdaderamente llegan a una gran parte de la sociedad.

El penúltimo elemento que compone el ciclo de atención se conoce como “el descenso paulatino de la intensidad del interés del público”, como su nombre lo indica es el instante en el que se pierde el interés por solucionar el problema debido a que puede representar altos costos o dificultad para ser atendido y se caracteriza por reacciones como el desánimo, aburrimiento o bien desisten por sentirse amenazados.

La fase que cierra el ciclo corresponde a “la etapa posterior al problema” en la cual el suceso ya no tiene los reflectores de la opinión pública y por lo tanto pierde fuerza, de modo que es posible que se mantenga relegado sin atención gubernamental y solo alcance atención de asociaciones menores que destinan tiempo y recursos privados para contrarrestar los efectos del suceso.

Sin embargo, Joan Subirats (Subirats, 2008) retoma a Garraud para explicar que el suceso negativo que es identificado como problema social, una vez que ha cumplido su ciclo de atención, puede convertirse en problema público siempre y cuando el debate no solo quede en el ámbito social y que por el contrario continúe su recorrido pasando al ámbito de debate político dentro del cual se presentarán pugnas entre grupos políticos para defender la inclusión en la agenda pública o el rechazo, y una vez que logra ser parte de la agenda se convierte en un problema público en espera de ser atendido.

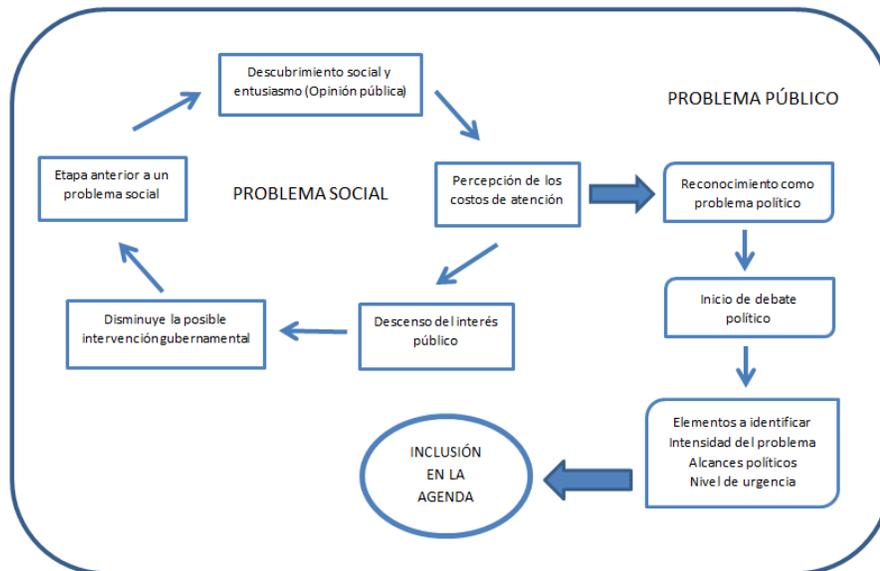
Al igual que el problema social, el de carácter público puede definirse en función de cuatro elementos constitutivos², similares a los propuestos por Dawns y necesarios para ser parte de la agenda, pero esta vez discutidos y analizados por actores políticos, estos elementos son:

- ✓ Definición del grado de intensidad del problema
- ✓ Alcances de los efectos negativos
- ✓ Grado de novedad que representa el problema
- ✓ Nivel de urgencia para ser atendido

Para esquematizar el proceso que atraviesa el problema social desde su descubrimiento hasta el momento en que se define como problema público y es incluido en la agenda se presenta a continuación:

² Los elementos constitutivos del problema público es una aportación realizada por Joan Subirats y Peter Knoepfel en el texto “Análisis y Gestión Política” en 2008, en los cuales se reiteran algunas de las fases propuestas por Anthony Downs y que son subprocesos que pertenecen a la fase de conformación de la agenda.

DIAGRAMA DE RECORRIDO DE UN PROBLEMA SOCIAL A PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia, basado en Downs Anthony, El ciclo de atención de los problemas sociales.

De esta forma es como un acontecimiento conflictivo que surge en los grupos sociales llega a colocarse como problema público, el cual será tratado con mayor amplitud en la siguiente fase.

II.2 Formación de la agenda

La formación de la agenda es la siguiente fase que conforma el desarrollo de una política pública, sin embargo, es importante recalcar que no necesariamente sucede a la fase anterior, algunos autores como Aguilar Villanueva la reconocen como previa a la delimitación del problema, y otros autores lo plasman de manera inversa, pero es necesario reiterar que estas fases pueden contraponerse o conjuntarse, pero para fines de reconstrucción teórica del proceso que engloba la política, se menciona como fase consecutiva de la delimitación del problema.

La formación de la agenda fue definida por Cobb y Elder como el proceso mediante el cual algunas situaciones conflictivas llaman la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública.

Aguilar Villanueva la define como el “conjunto de demandas, cuestiones y asuntos que los gobiernos han seleccionado y ordenado como objetos de su acción [...] o

como aquellos problemas sobre los que ha decidido que debe actuar” (Aguilar, 1993).

Para entender la formación de la agenda es necesario partir de dos características relevantes que contextualizan el proceso y son determinantes en la construcción de la misma:

La primera es reconocer que los gobiernos no tienen la capacidad necesaria para atender todos los problemas sociales que se presentan en una sociedad y la segunda consiste en tomar en consideración que los problemas se predefinen o definen bajo construcciones sociales que reflejan las percepciones y concepciones específicas de la realidad que viven quienes construyen el problema, como se explicó anteriormente, de manera que mantienen un tinte subjetivo, por lo que la definición del problema se encontrará en función de la interpretación de los diversos grupos que lo aborden.

Además de la contextualización en la que se desenvuelve la formación de la agenda, también es necesario identificar qué elementos son los que intervienen en esta tarea por lo que me parece atinado rescatar algunos conceptos que ofrece el modelo de elección “bote de basura”³, el cual plantea que la toma de decisiones implica una compleja interacción entre la generación de problemas, las personas involucradas, la producción de soluciones y las oportunidades de elección, a continuación se describe la interrelación entre cada uno de los elementos en el proceso de formación de la agenda aportados por Cohen y analizados por Cobb y Elder.

✓ Las Personas

En las sociedades democráticas la agenda formal del gobierno debe reflejar los problemas y prioridades de la comunidad en general, sin embargo, es un hecho que

³ Michael D. Cohen, J. March y J. Olsen presentaron el modelo de elección organizacional denominado “Bote de basura”, en 1972, el cual se analizan los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones, estas organizaciones son vistas como el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos. Descritos.

algunos actores tienen mayor acceso que otros y por lo tanto mayor poder de decisión al definir los problemas.

Por tanto, las personas que participan en la formación de la agenda son un factor muy importante, aun cuando el control de la agenda formal lo tienen las autoridades.

Es por ello que los grupos e intereses organizados y con mayores recursos los utilizan para tener una mejor comunicación con los funcionarios de gobierno, dando como resultado que estos últimos los tomen en cuenta.

También participan asociaciones y organismos profesionales que funcionan como contrapeso en relación con los sesgos introducidos por las asociaciones, estos grupos de profesionales cuentan con un conocimiento altamente especializado que es utilizado en el momento de la definición del debate de la política. No obstante, los profesionales pueden introducir nuevos sesgos, en el proceso de formación de la agenda, llegando al punto de crear barreras que debiliten la participación social, lo que daría como resultado un proceso de formación de la agenda con carácter técnico y alejado de las necesidades reales de la ciudadanía.

Mientras que los funcionarios públicos, a su vez, son quienes tienen mayor poder de decisión como se mencionó anteriormente.

✓ Los Problemas

Cobb y Elder explican que los problemas que logren incorporarse a la agenda, en la mayoría de las ocasiones fueron motivo de arreglos políticos entre organizaciones y funcionarios políticos, estos arreglos se conocen como subsistemas, y pueden ser vistos como una especie de filtro que permite la entrada en la agenda y es el proceso en el que estas dos contrapartes que participan en los arreglos realizan la definición o redefinición de los problemas que serán determinantes en la definición de posibles soluciones para atender el mismo.

Las organizaciones que participen en los subsistemas deben contar con apoyo suficiente, para movilizarlo con la finalidad de llamar la atención del gobierno.

En el caso de los problemas que no sean tomados en cuenta por los subsistemas difícilmente lograrán figurar dentro de la agenda, por no contar con organizaciones que movilicen sus recursos para realizar negociaciones con el gobierno.

✓ Las Soluciones

Se parte de la premisa en la que las soluciones son las que hacen posible la definición de un problema, dado que, aquella situación problemática a la que no se le vislumbre una posible respuesta no puede ser elevada a rango de problema y solamente será considerada como un hecho lamentable.

Por consiguiente, si la definición de un problema no va acompañado de una posible solución, no se convierte en objeto de atención para ser considerado como problema de política pública, pues al definirlos se deben analizar medidas anticipadas que tomen en cuenta los recursos públicos y atribuciones jurídicas con que cuenta el gobierno para su atención; es por ello que solo se toman en cuenta aquellos conflictos que se ligan a soluciones sencillas, económicas y viables.

Las creencias y valores culturales juegan un papel fundamental en la aceptación de las soluciones brindadas por los diferentes actores; éstas, solo serán consideradas como viables siempre y cuando se encuentren enmarcadas dentro de las creencias y valores culturales predominantes de la sociedad.

Otros factores que determinan que una solución sea aceptada, tiene que ver con el conocimiento dominante y tecnología disponible que contextualiza el momento.

✓ Las Oportunidades de elección

En este apartado se explica que las oportunidades para que ingresen nuevos problemas en la agenda son escasas; sin embargo, existen momentos fugaces en los que se conjuntan una serie de elementos que permiten que la agenda tenga cabida para el ingreso de nuevos asuntos.

Estos momentos coyunturales fueron nombrados “oportunidades de elección” o “ventanas políticas” porque se da la oportunidad de que un problema pueda avanzar como prioridad en la agenda.

Algunos de estos eventos coyunturales pueden ser procesos electorales, mediante los cuales algunos candidatos abanderan una causa para que logre ser incluida en la agenda; los cambios de administración pública también abren oportunidades de elección, ya que, cada administración trae consigo proyectos de trabajo distintos al que les precede; otra circunstancia puede ser la fuerza o impacto con que se presenta un evento dramático puede abrir oportunidades de inclusión, debido al efecto que produce en la sociedad; los momentos de crisis también pueden ser vistos como oportunidades.

En suma, cada uno de los elementos anteriores conforman un tejido o estructura que sirve de filtro para que determinadas cuestiones avancen un hecho conflictivo desde el ámbito social hasta llegar al ámbito gubernamental en el que se decide actuar o no actuar; estos filtros se ejemplifican con mayor detalle en la clasificación de tipos de agenda propuesta por Cobb y Elder, denominadas Sistémica e Institucional.

✓ Agenda Sistémica Pública Constitucional

Puede ser considerada como una agenda previa que integra asuntos que se han catalogado como relevantes por los miembros de una comunidad política, sin embargo son temas abstractos, que presentan una formulación genérica en la que se observan áreas de problemas a atender como la pobreza, seguridad, pero no poseen definiciones claras.

Las prioridades de este tipo de agenda no necesariamente corresponden con las prioridades de la agenda institucional, y entre más disparidad exista entre ellas, mayores posibilidades de conflictos dentro del sistema político.

De acuerdo con Aguilar el análisis relevante que se tiene que hacer en este tipo de agenda es saber cómo determinados asuntos y problemas logran obtener visibilidad y consenso general para colocarse como problema público.

La agenda sistémica puede entenderse como un primer filtro en el que se detectan áreas sociales de conflicto que deben ser trabajadas con mayor detalle y para ello es necesario impulsarlas de modo tal que sean de dominio público y de esta forma se perfilen como problemas públicos de interés ante los tomadores de decisiones.

✓ Agenda Institucional formal o Gubernamental

Se integra por un conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa de los tomadores de decisiones, de acuerdo con Cobb y Elder, esta agenda, tiende a ser más específica, ya que retoma las áreas conflictivas impulsadas en la agenda sistémica como problemas públicos y los delimita y define con mayor precisión, como es el caso del analfabetismo que puede ser una de las resultantes de temas generales como la pobreza.

En este tipo de agenda es relevante saber cómo algunos asuntos y problemas, se colocan en la atención de los funcionarios tomadores de decisiones como objetos de intervención.

La agenda institucional, se caracteriza por ser un proceso poco estructurado e inestable sin un patrón de comportamiento que explique cómo fueron seleccionados los problemas sobre los cuales se trabajará, semejante al modelo bote de basura.

En el modelo bote de basura las anarquías organizadas arrojan una serie de problemas y posibles soluciones, con estos elementos realizan diferentes niveles de análisis para tratar de configurar una respuesta coherente que sirva de base para tomar decisiones que incidan como soluciones a los problemas planteados.

Este proceso de toma de decisiones no presenta un patrón o procedimientos definidos ni ordenados, simplemente obedece a los propósitos y prioridades de los miembros de grupos anárquicos organizados.

Por lo anterior es que en este modelo Cohen afirma que las decisiones tomadas son el resultado de cuatro corrientes con diversas lógicas y dinámicas “los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección” (Cohen, 2011), que mantienen un comportamiento incierto cada uno.

El proceso de toma de decisiones para la conformación de la agenda presenta el mismo comportamiento errático sin un patrón definido, de modo que la toma de decisiones para la confirmación de la agenda es el resultado de la confluencia de estas cuatro corrientes; Aguilar Villanueva lo plantea como “el resultado de la correlación y combinación de elementos teóricos, técnicos, humanos y legales que tiene a la mano” (Aguilar, 1993).

En síntesis la formación de la agenda es la etapa en la que el gobierno y sus tomadores de decisiones deciden que problemas son los que se incluirán en su plan de trabajo para ser atendidos, con la previa participación de organizaciones sociales plurales que impulsan un problema desde el ámbito social para insertarlo en el ámbito político gubernamental.

II.3 Formulación de la política y selección de alternativas

La etapa de formulación de las políticas, tiene una gran relevancia, pues es el momento en el que debe materializarse un proyecto que se inicia con la inclusión de un problema social dentro de la agenda gubernamental, y sobre el cual se trabajó elaborando objetivos y metas, que dan lugar a un plan de acción llamado política pública, que se encuentra en espera de ser materializado.

Por lo tanto, este apartado tiene por objetivo esquematizar de la manera más clara posible, aquellas propuestas teóricas que explican desde distintos puntos de vista cómo es que se efectúa esta fase, así como el desempeño y actuación de cada uno

de los actores participantes; del mismo modo, me parece interesante abordar los posibles problemas que pudieran presentarse.

Aguilar Villanueva explica que la formulación de la política es la etapa en la cual se realiza el análisis de políticas, por consiguiente, este apartado debe iniciar explicando que es el análisis de políticas.

El análisis de políticas es la etapa en la que ya se ha decidido atender determinados problemas públicos, incluido en la agenda de gobierno, en esta fase se definen los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, entonces, la tarea a desarrollar en esta etapa, es analizar cuáles son las alternativas disponibles con las que se puede actuar, tomando en consideración el antecedente de políticas públicas ya implementadas, el análisis de nuevos esquemas que pudieran abonar a contrarrestar el problema sobre el cual se trabaja, para que posteriormente se seleccione la mejor alternativa y sea puesta en marcha.

Sin embargo, como se ha descrito, desde los inicios de la propuesta original de policy sciences de Harold Lasswell hasta la época actual, se han gestado múltiples debates y posturas que siguen su propio curso en la fase de formulación de la política, entre ellos los de mayor relevancia son dos posicionamientos sobre la forma en que se debe realizar el análisis de la información para la elaboración de la política, por un lado se presenta el enfoque racional, heredero de la tradición sinóptica que pretende realizar análisis holístico exhaustivos de toda la información disponible para seleccionar la mejor opción de política; como propuesta antagónica a la primera se da a conocer el enfoque conocido como incrementalismo o salir del paso, el cual se caracteriza por usar métodos con mayor practicidad y contextualizados con la realidad para la selección de políticas alternativas; y se conformó una tercera propuesta denominada exploración combinada o tercer enfoque que retoma elementos de los dos primeros para conformar una tercera forma de realizar análisis que les permita seleccionar políticas viables.

Por consiguiente, es necesario conocer a detalle las propuestas de cada enfoque que se muestran a continuación.

✓ Racionalismo

El enfoque racionalista fue propuesto por Herbert A. Simon y James March en 1957, en el cual proponen solucionar los problemas públicos mediante la estrategia de análisis de políticas, que consiste en analizar de manera exhaustiva toda la información necesaria, haciendo uso de métodos de cálculo cuantitativos, asociados a la lógica del análisis de sistemas, cuyo objetivo fue proveer de información precisa que permita elaborar o formular políticas optimas que brinden soluciones a problemas públicos.

De acuerdo con Aguilar Villanueva el análisis de políticas es “una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos que procede según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica”(Aguilar, 1992), una característica de este enfoque es centrar su atención en lo que se debe hacer para solucionar un problema dejando por inadvertido el cómo se va a hacer, de ahí que se relaciona con una racionalidad de medios y fines al estilo Weber.

Este enfoque aporta un método esquemático de acción racional, según el cual se puede formular la política idónea, para solucionar un problema tomando en cuenta los siguientes pasos.

- a) Los analistas deben tener un problema bien definido, con objetivos y metas ordenadas según las preferencias
- b) Una abanico completo de alternativas a tomar en consideración y el cálculo de las consecuencias de cada una
- c) Comparar opciones en términos de eficiencia técnica y económica
- d) Elección y puesta en práctica programada de la alternativa optima
- e) Evaluación de resultados
- f) Aprendizaje reiterativo (Aguilar, 1992).

Respecto de este esquema de actuación racional Aguilar rescata en su texto la disertación que realizó Quade y Boucher, que sintetiza el enfoque racional exhaustivo.

En primer lugar, hay que hacer una investigación sistemática para saber cuáles son los objetivos de los que toman las decisiones y cuales los criterios que emplean para decidir entre las opciones que prometen ser capaces de realizar los objetivos. Luego se requiere identificar las opciones, examinar si son factibles, compararlas en términos de eficacia y costo, sin dejar de tomar en consideración los tiempos y el riesgo. Finalmente se procede a diseñar las mejores opciones de acción o a elegir otros objetivos si los anteriores se demostraron deficientes (Quade y Boucher, 1968, en Aguilar 1992)⁴.

Sin embargo, este enfoque recibió amplias críticas, ya que fue visto como inoperante y fuera de la realidad, pues no se cuenta con la capacidad necesaria (tiempo y recursos) para llevar a la práctica tan elaborado e ideal esquema, ante esta situación Simon y March realizan una segunda revisión de su propuesta y aceptan que en la realidad “los problemas son ambiguos y mal planteados; que los analistas trabajan con información incompleta tanto de las alternativas como de las consecuencias, así como del rango y contenido de los valores, preferencias e intereses; y que el tiempo, habilidades y recursos son limitados”⁵

Entonces se dan a la tarea de reformular su propuesta esta vez acercándola a la realidad pero pensando nuevamente bajo un esquema racional limitado, en esta etapa se reconocen las limitaciones cognitivas con las que cuentan los decisores en el proceso de toma de decisiones, por lo que ya no aspiran a la exhaustividad analítica, en cambio, proponen el siguiente esquema:

- a) Construcción de un modelo simplificado de la situación real y apoyándose en la observación e invocando soluciones ya utilizadas

⁴ La cita que retoma Aguilar, muestra la esencia del enfoque racional, el cual pretende realizar análisis completos de toda la información disponible a fin de asegurar el éxito de la política.

⁵El diagnóstico anterior fue tomado del texto “La racionalidad limitada y la política de salir del paso de John Forester.

- b) Examinar opciones de acción que jerarquicen aspectos de tipo legales, políticos, organizacionales y administrativos, sin importar si puedan ser expresadas y modeladas matemáticamente o no.
- c) Búsqueda limitada de opciones hasta encontrar la satisfactoria de forma que se tenga un control limitado de la situación.

✓ Incrementalismo

El enfoque conocido como “salir del paso o incrementalista” es una propuesta metodológica para realizar toma de decisiones dentro del proceso de formulación de las políticas públicas, propuesta por Charles Lindblom, inicialmente en 1959 y replanteado en 1979, se caracterizó por proponer pasos pequeños que coadyuven a reducir los síntomas de un problema público, sin darle mayor importancia al análisis exhaustivo de la información, y dándole mayor peso a aquellas propuestas de políticas alternativas que sean similares a las ya establecidas, esta es la idea que propone el incrementalismo simple.

Posteriormente presenta el incrementalismo desarticulado en el que explica que en el proceso de elaboración de las políticas existe una gama plural de intereses representados por diversos grupos políticos y sociales, que utilizarán la persuasión como medio de influencia en los demás grupos, a fin de crear e implementar políticas que favorezcan sus intereses, estos ejercicios de discusión plural, desde el punto de vista de Lindblom, sustituyen el análisis exhaustivo propuesto por el enfoque racional.

Asimismo, consideró que los cambios incrementales son vistos con mayor frecuencia en sistemas democráticos, mientras que, los no incrementales se asocian a modelos no democráticos, debido a que dentro del incrementalismo, el cambio en las políticas se basa en el consenso.

Para explicar su propuesta Lindblom realizó un ejercicio comparativo entre el enfoque racional e incremental, del cual se rescatan ciertas características que

debe cumplir el método incremental desarticulado, entre ellas, se incluye la base del incrementalismo simple y son descritas a continuación.

a) Entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico

Para ésta propuesta la tarea de elegir metas valorativas y realizar análisis empírico se encuentran estrechamente entrelazados, pues, se eligen objetivos y políticas al mismo tiempo, ya que, considera que el administrador debe fijar su atención en valores marginales.

b) Relación entre medios y fines

Explica que esta relación se encuentra ausente en el método de salir del paso, debido a que no son distintos y se escogen simultáneamente.

c) La prueba de la buena política

Se considera buena cuando existe un consenso entre los analistas para aplicar una medida política.

d) Análisis no exhaustivo

Se debe simplificar el análisis, limitándose a realizar comparaciones entre políticas similares a las que ya fueron implementadas.

e) Sucesión de comparaciones

Las constantes comparaciones entre una serie de políticas incrementales reduce la dependencia de una teoría.

Por ello, Amitai Etzioni, entiende esta propuesta como un proceso de toma de decisiones vinculado con sociedades plurales, influenciado por un modelo económico de libre competencia, dado que, considera a las políticas como el resultado de negociaciones entre diversos grupos partidarios con posturas encontradas, las cuales tendrán que alcanzar un consenso mediante ajustes mutuos; mientras que Aguilar Villanueva lo describe como un enfoque que no ofrece

soluciones inmediatas a los problemas públicos, sino que, sólo ofrece “un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas que puede ser vista como una estrategia de aprendizaje colectivo”. (Aguilar, 1993),

En síntesis, los rasgos más significativos de esta propuesta son reducir el universo de opciones de política mediante un ejercicio limitado de comparaciones, con relación a las políticas ya implementadas que difieran de forma insignificante, asimismo, busca discriminar muchas de las posibles consecuencias que pudieran resultar para economizar tiempo y recursos.

✓ Exploración combinada, un tercer enfoque

La propuesta de Amitai Etzioni incluye elementos de los dos enfoques anteriores, racionalismo e incrementalismo, que se convierten en una forma diferente de recabar información que será analizada para la toma de decisiones; en primera instancia propone realizar un análisis detallado, tal como lo sugiere el modelo racional, pero sólo de sectores que influyen de forma relevante en el problema, y en los sectores restantes realizar exploraciones selectivas, de modo que sea posible aplicar dos niveles de exploración de la información al mismo tiempo, por supuesto, abre la posibilidad de ampliar los niveles a los que sean necesarios dependiendo de la complejidad de que se trate.

Por consiguiente, las decisiones al asignar los recursos se vuelven flexibles, dado que, se abren las puertas para modificar “la cantidad de tiempo y recursos destinados a la exploración general o a los diversos niveles de sondeo para hacer las adaptaciones necesarias dependiendo de la situación específica” (Etzioni, 1968, en Aguilar 1993). En síntesis, se aprovechan y distribuyen mejor los recursos y tiempo donde es necesario y se ahorran donde no lo es.

En este modelo de exploración combinada se considera que la base de las decisiones radica principalmente en las posiciones y relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones.

En cuanto al tema de la evaluación de las decisiones, Etzioni rechaza la postura incrementalista, la cual niega la posibilidad de evaluar las decisiones, y propone un modelo sencillo que consiste en clasificar las metas construidas en primarias y secundarias y posteriormente asignar valores dependiendo del grado de importancia con relación al objetivo a alcanzar en la política pública, y de este modo evaluar los logros alcanzados en las metas primarias que son las más relevantes, o bien, asignar el mismo valor a las metas y armar una escala informal de valores. Para Etzioni, su propuesta resulta más sencilla y pragmática que la propuesta del modelo racional⁶.

De acuerdo con esta propuesta, para que una sociedad sea capaz de resolver sus problemas, debe tener mayor capacidad para construir consensos; trabajar en medios de control más eficaces, resultado del avance en conocimiento tecnológico, y mejores análisis sociales, así como, desarrollar estrategias de exploración combinada que tengan la capacidad de lograr un equilibrio entre estrategias racionales e incrementales.

Ya que fueron explicadas cada uno de los enfoques podemos concluir que en la etapa de la formulación es el momento en el que se toman decisiones en las que se decide el contenido de las políticas públicas, con respecto de sus objetivos, es la etapa en la que se definen recursos, se seleccionan criterios de actuación, se discuten alternativas y se selecciona la más idónea para poder implementarla, y en realidad no existe una fórmula exacta que se pueda seguir, puesto que cada problema, presenta características y grado de dificultad único, entonces los enfoques antes mencionados, no pueden ser considerados esquemas de actuación inalterables, pero si brindan la pauta sobre las posibles rutas de acción.

⁶ De acuerdo con el texto “La exploración combinada, un tercer enfoque de la toma de decisiones” de Amitai Etzioni, compilada en la antología políticas públicas tomo “La hechura de las políticas”, explica que el modelo de evaluación del enfoque racional fue diseñado por David Osborn, como un esquema de multiplicación cruzada de los costos de las actividades.

II.4 Implementación de la política

Para revisar la fase de implementación de las políticas públicas, es necesario identificar dos conceptos clave que podrían volverse confusos al desarrollar este tema, ya que desde mi punto de vista, presentan una relación dialéctica que vuelve complejo su entendimiento.

El primer concepto se refiere al proceso de implementación, que de acuerdo con Paul Berman, consiste en el “cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad que se traduce en la elección de una opción de política, que es resultado de una teoría que relaciona objetivos con resultados” (Berman, 1978, en Aguilar 1993); asimismo, Aguilar Villanueva diserta sobre las ideas de Wildavsky y Presman,⁷ para explicar que la implementación de políticas puede ser definida como “una secuencia programada de acciones, que conlleva muchos actores y muchas operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, cuya finalidad es materializar los objetivos y metas proyectadas en la formulación” (Aguilar, 1993), o bien, al estilo de Eugene Bardach, quien la define como “el proceso de ensamblaje de diversos elementos pertenecientes a diferentes entes que se consideran interdependientes entre sí, con la finalidad de llevar a cabo funciones específicas que en su conjunto lograrán materializar o poner en práctica la política diseñada” (Bardach en Aguilar, 1993).

Con lo anterior, se puede inferir que la implementación como fase presenta su propio proceso formado por etapas, en las cuales se desarrollan acciones en diferentes niveles burocráticos, donde participan múltiples actores, con la finalidad de llevar a la práctica la política, con miras a obtener un resultado vinculado a los objetivos y metas construidos en la etapa de formulación.

El siguiente concepto corresponde al Análisis de implementación, que consiste en estudiar las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados, (Berman, 1978, en Aguilar 1993); este

⁷ El texto citado por Aguilar Villanueva es: Pressman, J.L. Y A. Wildavsky. Implementation, Berkeley University Press, 1973, en el que se refieren a la implementación como una secuencia programada de acciones.

análisis se interesa por conocer los motivos por los cuales las decisiones de la autoridad no siempre se traducen en los resultados esperados; y como las condiciones ambientales y diversos factores como la propia forma de implementar influyen en los resultados; causas que desde el punto de vista de Berman, no son tomados en cuenta en los diversos análisis realizados por teóricos interesados en la implementación.⁸

Una vez explicada la diferencia entre ambos conceptos, se vuelve necesario profundizar en cada uno; por lo que a continuación se presenta una propuesta de implementación ofrecida por Martin Rein y Francine. Rabinovitz.⁹

✓ Modelo de Implementación

Rein y Rabinovitz proponen un modelo de implementación, que si bien no profundiza en temas ni problemáticas específicas, si proporciona una visión esquemática y general de la manera en que podría operar, asimismo, ofrece conceptos base, sobre los cuales se puede edificar con mayor precisión un modelo de implementación adecuado de acuerdo con la problemática específica que trate la política.

Para tales fines proponen tres conceptos fundamentales que giran en torno a la implementación, explicándolas como etapas asociadas a tres imperativos que operan de forma conjunta al materializar la política y se describen a continuación

a) Legal

Es el imperativo en el cual se legislan las leyes inherentes a la política, mediante un proceso de negociaciones y tomando en cuenta todas las posturas existentes de los

⁸ Van Meter, Martín Rein y Rabinovitz, Richard Elmore, Paul A. Sabatier.

⁹ Cabe señalar que el modelo de implementación, propuesto por Rein y Rabinovitz, no es considerado como paradigmático ni formula exacta usada en la implementación de las políticas, sin embargo, fue seleccionado para este trabajo, por ilustrar de forma clara y didáctica cómo podría llevarse a cabo la operatividad de una política, además de ser el modelo de implementación del que parten otros autores como es el caso de Paul Berman, quien también propone un modelo que desarrolla con profundidad dos de los conceptos encontrados en el modelo seleccionado, asimismo, queda clara la existencia de otros modelos existente.

diferentes grupos a fin de alcanzar un ejercicio democrático que dé como resultado reglamentos que resultan de esos mandatos legislativos, que deben seguir los actores ejecutores de la política, y que servirán como una guía durante la implementación.

b) Racional

Tiene que ver con los criterios que se utilizan para darle solución a un problema desde el ámbito gubernamental, se constituye bajo aspectos como la coherencia entre los principios y la viabilidad.

c) Consensual

Este imperativo se refiere los arreglos y acuerdos a los que se deben llegar entre los actores involucrados en la ejecución de la política un ejemplo de ellos son las agencias administrativas con el poder legislativo y ejecutivo.

De acuerdo con los autores, los imperativos se encuentran ligados a las tres etapas en las que han dividido el proceso de la implementación, y dejan claro que estas etapas fueron establecidas con fines didácticos que permitan entender el ejercicio de la implementación, por lo tanto, no deben ser consideradas como tajantes en la práctica, puesto que, es común que se contrapongan y lleven su propio curso tomando en cuenta las condiciones del entorno político y social bajo el que se implementa la política, a continuación se bosqueja cada una de las etapas propuestas por los autores

Elaboración de los lineamientos

Los lineamientos son elaborados regularmente por las agencias administrativas, basados en la promulgación de la ley y supervisados por el ámbito legislativo para finalmente publicarse en el Diario Oficial, a fin de que se vuelvan públicos y puedan ser debatidos por los diversos grupos de interés para que sean aprobados o ajustados y que finalmente los encargados de la administración del programa los utilicen como guía de implementación.

Cabe señalar que idealmente estos lineamientos deben ser congruentes con la legislación y evitar discrepancias que pongan en riesgo la ejecución de la política, sin embargo, no en todos los casos es así, por lo que, existe la posibilidad de que los lineamientos “tengan el poder de modificar la intención legislativa original” (Rein y Rabinovitz, 1978 en Aguilar, 1993).

La elaboración de los lineamientos es un proceso con un alto grado de complejidad, pues en gran medida, de ello depende la correcta y exitosa implementación de la política, de modo que no puede ser visto como una simple interpretación de la legislación.

Distribución de los recursos

Es la siguiente etapa del proceso de implementación, en la que se llevan a cabo “las negociaciones en torno a la cantidad de recursos y oportunidad de su disponibilidad” (Rein y Rabinovitz, 1978 en Aguilar, 1993).

Una vez concluidas las negociaciones que fijarán el monto de los recursos destinados a la política, se presenta la autorización de los mismos y en caso de no surgir ningún inconveniente se asignan los recursos a las agencias ejecutoras del gasto, basados en la calendarización establecida, y se procede al desembolso de los mismos.

Sin embargo, existen casos en los que los recursos no fluyen correctamente y aun cuando ya han sido autorizados no siguen el curso de asignación, por lo que quedan retenidos por múltiples motivos, entre los cuales se encuentran la falta de disponibilidad de los fondos, afectando negativamente la implementación de la política y por consiguiente los objetivos planteados para atender el problema social que dio origen a la política.

Supervisión

Consiste en verificar que se lleven a cabo las operaciones necesarias que permitan un buen funcionamiento de la política o bien, de los programas que la integran, se

debe verificar que los funcionarios involucrados realicen una correcta ejecución de la política sujetándose a los lineamientos establecidos.

El proceso de revisión que realiza en esta etapa, se lleva a cabo mediante tres formas que son la inspección, la auditoría y la evaluación

La inspección se lleva a cabo por parte de la dependencia responsable de la política o agencia gubernamental que están encargadas de verificar que la actuación de los servidores públicos se base en los lineamientos y procedimientos, estableciendo sistemas de comunicación continua por medio de Circulares solicitando avances en cuanto al desarrollo de la implementación.

La auditoría consiste en una revisión de los registros financieros, a fin de evitar malos manejos de los recursos asignados a la política y para asegurar el gasto correcto de los mismos; puede ser planeada y ejecutada por dos instancias, la primera por una dependencia ajena e independiente para evitar ejercicios discrecionales y asegurar una supervisión desinteresada, cuya finalidad es informar a la opinión pública y demás niveles gubernamentales sobre los hallazgos encontrados para reforzar posibles fallas al momento de llevar a la práctica la política; la segunda instancia puede ser un área interna, y tiene por objetivo mantener un mecanismo de defensa ante auditorías externas y para mantener un control interno sobre la ejecución de la política.

El último mecanismo se refiere a la evaluación de los logros de la política y sus programas, se revisa el impacto que ha tenido la política y si ésta ha contribuido a contrarrestar el problema social que la originó; sin embargo, Rein y Rabinovitz explican que este mecanismo no posee instrumentos precisos para determinar el éxito o fracaso de una política.

El modelo anterior muestra de forma muy general como se realiza la implementación, sin embargo, no focaliza particularidades que condicionan el éxito o fracaso del mismo, no obstante, Sabatier y Mazmanian identifican una serie de variables, que enriquecen y complementan el modelo antes descrito, y fueron

agrupadas en tres vertientes, la primera de ellas se refiere a la tratabilidad de los problemas; la segunda menciona la capacidad que presentan las leyes y reglamentos para estructurar el proceso de implementación, que son etiquetadas como variables dependientes y la tercera es una serie de variables no normativas que condicionan el proceso como condiciones socioeconómicas, atención de los medios al problema, apoyo del público, actitudes y recursos de grupos de ciudadanos y compromiso y liderazgo de los funcionarios encargados. Todas estas variables trabajadas por Sabatier y Mazmanian son factores que condicionan el logro de los objetivos normativo a lo largo de todo el proceso de implementación y por consiguiente alteran el curso de una política pública, por lo que deben ser estudiados a profundidad en los análisis de implementación, que es el segundo concepto que se revisa en el presente apartado.

✓ Análisis de implementación

El análisis de políticas ofrece discusiones teóricas sobre aquellas situaciones específicas que pudieran afectar la implementación y los resultados deseados, también sobre aquellas nuevas propuestas que podrían mejorar los modelos de implementación.

De acuerdo con Richard Elmore,¹⁰ el análisis de la implementación se divide en dos enfoques el diseño prospectivo (implementación desde arriba) y el diseño retrospectivo (implementación desde abajo); el primero supone que quienes construyen la política, tienen la facultad de controlar los procesos organizativos, políticos y tecnológicos, factores que condicionan la implementación.

Los analistas prospectivos, comienzan estudiando la intención original de la política, de acuerdo con los reglamentos; y dan seguimiento a la secuencia de pasos específicos que se establecen en diferentes niveles, para definir lo que se espera de cada nivel, asignando responsabilidades a los actores participantes; posteriormente, analizan cuidadosamente los resultados en la población objetivo y

¹⁰ "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas

los comparan con los objetivos establecidos originalmente, para verificar que el resultado haya sido el esperado.

Por otro lado, los analistas a favor del diseño retrospectivo, a diferencia del enfoque prospectivo, no parten de la cúspide del proceso de implementación sino de la última etapa donde los operadores de la política tiene contacto con la población afectada, pues consideran que mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él, y que la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión en donde los problemas se manifiestan de manera más inmediata.

De modo que para establecer el objetivo se parte del último nivel en el que se observa el comportamiento de la problemática y van retrocediendo en cada nivel burocrático para analizar la capacidad que tiene cada unidad para afectar el comportamiento al que apunta la política e identifica que recursos requiere para lograr ese efecto.

Entonces en la última etapa el analista formula una política que canalice los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan la capacidad de lograr el mayor efecto posible.

Además de estos factores Eugene Bardach, ofrece otra serie de efectos negativos que impactan severamente en la implementación de la política el primero de ellos hace alusión al comportamiento irresponsable de los burócratas que pudieran cometer actos ilícitos como el desvío de recursos para fines ajenos a la implementación; asimismo, existe la posibilidad de distorsionar los objetivos originales de la política para obtener beneficios políticos o económicos de pequeños grupos; de igual forma los operadores de las políticas pueden presentar resistencia a los mecanismos de control que evitan desviaciones de los objetivos; involuntariamente puede presentarse una disipación de energía volcada hacia

acciones poco constructivas producto de la desorganización de las agencias o dependencias involucradas en la implementación.

Toda vez que se ha revisado las principales ideas expuestas por los teóricos seleccionados, es posible concluir que la etapa de implementación forma parte de los retos más importantes del ciclo de las políticas, pues existen muchas posibilidades de distorsionar de forma voluntaria o involuntariamente la política.

II.5 Evaluación de la política

Al final del ciclo de las políticas se encuentra la fase de evaluación, tema que ha cobrado gran importancia por ser un ejercicio indispensable en la construcción de sociedades democráticas, puesto que pretende fortalecer el desempeño de la actividad gubernamental y los productos que ofrece a la ciudadanía, asimismo, consolida la rendición de cuentas por ser un canal efectivo de divulgación de la gestión gubernamental.

En tal sentido, este apartado tiene por finalidad explorar el concepto de la evaluación de políticas desde la perspectiva de algunos expertos en el tema, revisar los enfoques predominantes e identificar ejemplos metodológicos que muestren la operatividad de la evaluación de las políticas públicas.

✓ Definición

Como primer punto es indispensable esbozar algunas definiciones de la evaluación de políticas que proporcionen una noción del tema que aquí se aborda; retomando a Jaime y Dufour, la evaluación de políticas debe ser definida como “una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de las políticas, que incluye la reflexión crítica sobre aciertos y errores cometidos” (Jaime, et al, 2013); para Myriam Cardozo puede ser explicada como “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, que tiene por objetivo; conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, para mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2006).

Con lo anterior es posible inferir que la evaluación de políticas es un ejercicio que tiene por objeto analizar el desempeño de los productos gubernamentales llamados políticas públicas, haciendo uso de métodos rigurosos de las ciencias sociales, y de esta forma producir información útil desde diferentes aristas, pues con ella se identifica la pertinencia, eficacia y eficiencia de la política y sus efectos sobre la población objetivo; dota de información precisa para la toma de decisiones de forma prospectiva; sirve como mecanismo de divulgación, una vez que se dan a conocer los resultados de la misma a la sociedad por lo que fortalece la rendición de cuentas y desde el punto de vista de los analistas de la evaluación también les proporciona información relevante para realizar mejoras en los propios procesos y métodos de evaluación.

✓ Utilidad de la evaluación de las políticas

Con mayor amplitud Javier González¹¹ explica que la utilidad de la información que se produce como resultado de una evaluación se presenta en cuatro propósitos fundamentales que se mencionan a continuación.

Control: se relaciona con la administración pública jerárquica en la cual se verifica que la actuación de las organizaciones y funcionarios se encuentre sujeta a las normas y reglamentos establecidos.

Rendición de cuentas: este propósito tiene una doble función; primero como mecanismo eficaz para lograr contrapesos entre los diferentes órdenes de gobierno llámese ejecutivo y legislativo asociado a un instrumento de tipo horizontal; el segundo como puente de información con la sociedad sobre el resultado alcanzado en las políticas asociado a un instrumento de corte vertical.

11 Javier González Gómez. "La evaluación de la actividad gubernamental premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana.

Presupuesto basado en resultados: tiene que ver con una presupuestación informada en la que el criterio de asignación de recursos se relaciona con el desempeño y resultados de la política previa.

Mejorar la gestión organizacional: relacionada con los procesos internos de implementación, bajo el supuesto de que la evaluación permite detectar debilidades o fallas en el proceso que pueden ser rediseñadas a fin de mejorar estrategias y dinámicas organizacionales.

✓ Paradigmas epistemológicos

Es importante señalar que dentro de los estudios de evaluación de las políticas, no existe consenso sobre la manera de abordar el estudio y aplicación de la evaluación; una corriente se encuentran en favor de utilizar el paradigma experimental, heredero del positivismo lógico, preocupado por alcanzar la objetividad mediante el uso de métodos cuantitativos; y caso contrario, quienes se encuentran en favor de utilizar como marco de aproximación al paradigma constructivista social, ligado a análisis hermenéuticos y holísticos que se inclinan por construir definiciones de tipo sociológico haciendo uso de métodos cualitativos.

✓ Enfoques de evaluación

Como resultado de la fragmentación entre posturas epistemológicas, Carol Weiss reconoce dos grandes líneas de evaluación que denominó como económicas y no económicas; y años después Jaime y Dufour agregan una tercera propuesta en la que proponen incluir análisis económicos y no económicos para obtener una evaluación político integral.

Enfoque Económico cuantitativos

De acuerdo con Weiss este enfoque lleva a cabo análisis de procesos que se presentan en las políticas de manera lineal, en los que se revisa la eficiencia y eficacia del gasto de recursos financieros, administrativos, así como operativos y verifica que la ejecución de la política sea consecuente con la planeación de la misma; las evaluaciones bajo este enfoque pretenden detectar áreas y procesos deficientes a fin de fortalecerlos mediante su reducción y bajo costo.

Entre los teóricos que se alinean a este enfoque se encuentran Michael Scriven¹², quien propone dos tipos de evaluaciones: formativas y sumativas; la primera se lleva a cabo desde el inicio de la política y tiene por objeto proporcionar información útil sobre el funcionamiento del programa, mientras que la segunda se realiza al concluir de la política para verificar la eficacia empleada.

Otros autores que se ubican en este enfoque son Campbell y Stanley¹³ quienes proponen los diseños experimentales y quasi-experimentales que tienen por propósito establecer relaciones de causalidad entre el programa y su impacto.

La técnica experimental busca realizar mediciones iniciales y finales en un entorno estrictamente controlado, mediante la separación de dos grupos, uno que será beneficiado con la política (grupo caso) y otro que no lo será (grupo control) con el propósito de observar los cambios producidos entre un grupo y otro).

En cambio la técnica quasi-experimental, presenta el mismo patrón pero con menos rigurosidad, sin embargo conlleva un mayor margen de error.

¹² Es considerado de los primeros impulsores en temas de evaluación y en su artículo "The methodology or evaluation" de 1967, escribe sobre las evaluaciones formativas y sumativas, citado por Jaime y Dufour en su libro "Introducción al análisis de políticas públicas"

¹³ Donald Campbell y Julián Stanley en su texto "Experimental and Quasi-experimental design for research" publicado en 1966 y citado por Jaime y Dufour en su libro "Introducción al análisis de políticas públicas"

De acuerdo con Cardozo¹⁴ las técnicas de tipo cuantitativo utilizan mecanismos de análisis segmentados de distintas actividades, haciendo uso de indicadores que sirvan de herramienta para obtener medidas cuantitativas.

Uno de los modelos de evaluación vigentes y con alto impacto de influencia en la región latinoamericana es el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), incluido en la Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas (MML); herramienta que tiene por finalidad, facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos y políticas, que fueron sintetizadas en la herramienta nombrada Matriz de Marco Lógico que sintetiza los aspectos más importantes del proyecto o la política, mediante los siguientes elementos: objetivos en cuatro niveles (Fin al cual contribuye la política, Propósito que se logra cuando el proyecto ha sido ejecutado, Componente que se relaciona con los resultados completados y de Actividades requeridas para producir los componentes) con sus respectivos indicadores, que miden los resultados alcanzados; medios de verificación y supuestos externos, que implican riesgo, que se muestra en el cuadro siguiente:

MODELO DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO

Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componente			
Actividad			

Fuente: Serie Manuales Metodología del Marco Lógico, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile. 2005.

La evaluación bajo esta propuesta metodológica consiste en un análisis de dos tipos.

¹⁴ Cardozo Myriam. La evaluación de políticas y programas sociales, capítulo 3 Métodos y técnicas de evaluación

Lógica Vertical

Consiste en analizar la lógica con la que fue construida la matriz y verificar la existencia de vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de cada objetivo, con la finalidad de reconocer si fue diseñada correctamente. De acuerdo con el manual se verifica que las actividades sean necesarias para producir el componente; que cada componente sea necesario para lograr el propósito del proyecto; y en caso de lograrse el propósito del proyecto, éste contribuya al logro del fin, que es la respuesta al problema que dio origen a la política.

Lógica Horizontal

La lógica horizontal realiza un análisis de coherencia entre objetivos, indicadores y medios de verificación, ya que es necesario evaluar que los medios de verificación plasmados sean adecuados y suficientes para obtener datos que permitan realizar el cálculo de indicadores; también es necesario que los indicadores hayan sido contruidos a modo que den un buen seguimiento del objetivo al que pertenecen.

Enfoque No económico o administrativo gerencial

Este enfoque de evaluación se asocia a análisis sociológicos, se preocupa por mejorar el desempeño organizacional de las dependencias, mediante modificaciones de sus dinámicas organizacionales internas, partiendo de un proceso de planificación instrumental, de modo que se puedan alcanzar niveles de productividad más altos que fortalezcan una cultura de resultados.

Las evaluaciones realizadas bajo este enfoque tienen por propósito verificar si los objetivos planteados en la política fueron alcanzados a fin de producir cambios en la población objetivo y por consiguiente la satisfacción ciudadana.

Wholey Joseph¹⁵ es uno de los teóricos representantes de este enfoque y propone mejorar la gestión gubernamental mediante el uso de estrategias cualitativas; al igual que Wholey, Stake recalca la importancia de la adopción de estrategias cualitativas como los estudios de caso.

Algunas otra técnicas de evaluación que se utilizan en este enfoque son los estudios descriptivos de caso, historias de vida, observación tradicional y participante, dinámicas de grupos de discusión, paneles de opinión, debates, análisis de textos o entrevistas; todos ellas encaminadas a obtener información que los métodos cuantitativos no podrían obtener mediante sus mediciones.

Enfoque político integral

Este enfoque se caracteriza por incluir elementos de los dos enfoques anteriores, puesto que, incluye evaluaciones sobre el control del gasto y también verifica el logro de los resultados alcanzados por la política y el cambio producido. De acuerdo con la CEPAL una evaluación integral debe comprender revisión de todas las etapas

Lo anterior expuesto muestra que el papel de la evaluación de las políticas implica un trabajo analítico en el cual se diagnostican las debilidades y fortalezas de la misma; además, incide en la mejora de múltiples procesos y estructuras de la administración pública, es por ello que los entes evaluadores deben lograr una total independencia de los actores evaluados.

En cuanto a las tendencias metodológicas, ambas realizan grandes aportaciones al ámbito de la evaluación, por lo que no deben ser vistas como antagónicas, sino como una serie de herramientas que se integran para obtener una evaluación integral que produzca información amplia de la política evaluada a fin de fortalecerla.

Esta fase dentro del ciclo de políticas, es claro ejemplo que afirma que el proceso de las políticas no es lineal ni cronológico, pues si bien es cierto que se realiza al

¹⁵ Wholey Joseph. Evaluation and effective public management 1983; Stake R. Program evaluation, particularly responsive evaluation, 1980, son citados por Jaime y Dufour en su texto "Introducción al análisis de políticas públicas.

finalizar la política, también sirve de eslabón previo al inicio de una política consecuente a la cual proporciona información útil para corregir áreas de oportunidad.

III Construcción de elementos base

A lo largo del presente capítulo se han expuesto las fases de las que se compone el proceso de una política pública, cada una de ellas con las respectivas posturas teórico–metodológicas correspondientes, así como algunos modelos que permiten caminar del terreno teórico al trabajo de campo; todo ello, con la finalidad de extraer elementos clave que describan teóricamente el modelo de gestión gubernamental bajo el enfoque de política pública, propio de sociedades plurales y democráticas.

Estos elementos son tomados como insumo para la elaboración de una tabla que contiene las características principales que definen el enfoque de política pública y que serán considerados por este proyecto como estructura medular para realizar un ejercicio comparativo entre teoría y práctica, ésta última extraída del análisis que más adelante se realizará al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, eje 3 “Igualdad de oportunidades” y la Política Sectorial de Desarrollo Social que de él se desprende junto con los programas operativos que de ellos dependen.

La tabla presenta tres columnas: la primera contiene las etapas que componen una política pública; la segunda presenta una serie de categorías características del enfoque que ilustran un escenario con mayores probabilidades de éxito en su aplicación; por último, la tercer columna define y agrupa las mismas categorías construidas de forma negativa para ejemplificar la deformación o corrupción del enfoque, con la finalidad de verificar en que supuesto se encuentra la planeación en materia de desarrollo social del periodo 2007-2012 en el país.

TABLA DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ENFOQUE POLÍTICA PÚBLICA

Etapas	Categorías positivas	Categorías negativas
Definición de Problema	Identificación de un fenómeno problemático y sus dimensiones	Desestimación de fenómenos nocivos para la ciudadanía
	Participación ciudadana	Falta de mecanismos que incentiven y regulen la participación social
	Delimitación espacial y temporal	Imprecisiones en análisis previo y fallas en construcción del problema y sus efectos
	Identificación de causas y efectos del fenómeno	
	Catalogación del problema (público/privado)	
Construcción de Agenda	Revisión de atribuciones jurídicas	Incongruencias en la legislación y duplicidad de funciones
	Definición de problema central	Carencia de precisión
	Debate entre grupos plurales	Nula representatividad de actores
	Construcción de consensos en favor de la ciudadanía	Sesgos en la inclusión de problema públicos en la agenda de gobierno
	Transformación de causas negativas en soluciones	Previa estructuración desarticulada
Formulación de Política	Definición de objetivos y metas estructurados	Desarticulación e incongruencia entre los objetivos y metas
	Identificación de instituciones participantes, según su ámbito de competencia	Fallas organizacionales entre instituciones y resistencia al cambio hacia una cultura organizacional eficiente.
	Análisis teórico del que resulten alternativas posibles (diagnósticos y costo –beneficio)	Ejercicios analíticos débiles e incompletos en detrimento de una política
	Adopción de alternativa optima	
	Construcción de indicadores que den seguimiento a los resultados	
Implementación	Existencia de reglamentos de operación que guíen la implementación	Interpretación equivocada de los reglamentos
	Debates en los que se autorice, distribuya y asigne el monto de los recursos asignados	Desvío de recursos ajenos a la implementación
	Supervisión del funcionamiento de la política	Debilidades y distorsión en la fase de implementación
Evaluación	Independencia de organismo evaluador	Ejercicio de evaluación simulado o escasa libertad de actuación
	Revisión del diseño de la política	Debilidades estructurales no corregidas
	Fiscalización de la ejecución de los recursos asignados	Desviación de recursos
	Revisión del desempeño e impacto de la política	Debilidades en la ejecución
	Percepción de la población objetivo sobre la contribución de la política a la erradicación del problema público	Desvinculación entre sociedad y gobierno
	Rendición de cuentas de los hallazgos encontrados durante la evaluación	Obstaculizar el ejercicio de transparencia en la gestión gubernamental

FUENTE: Elaboración propia basado en enfoques teóricos, metodológicos y modelos expuestos en capítulo 2 de este proyecto de investigación.

Capítulo 3

I Antecedentes históricos de las políticas sociales en México

El presente capítulo tiene por propósito recopilar información que permita construir los antecedentes de las políticas en materia de desarrollo social en el país, para ello, se revisó el acontecer histórico de la segunda mitad de siglo xx, específicamente, se precisa el modelo general de Estado bajo el cual se elaboraron políticas económicas y sociales, las cuales se describen de forma general sin profundizar en sus procesos de elaboración ni metodologías, dado que lo que se pretende analizar son los productos finales ofrecidos a la población y el impacto que tuvieron para el desarrollo del país, del mismo modo, se pretende obtener información que sirva como precedente para entender el proceso de transición hacia la adopción del enfoque de políticas públicas en materia de desarrollo social del que se ha venido adoptando en los últimos años y que caracteriza el periodo de estudio 2006 – 2012.

Asimismo, es indispensable dar algunas definiciones de conceptos clave que sirvan como marco teórico referencial para entender las políticas económicas y sociales implementadas en el país para obtener un panorama amplio de los sucesos.

Cabe mencionar que en este periodo fueron identificadas dos etapas con dos modelos generales de Estado distintos; el primero fue asociado con tintes de Estado Benefactor o paternalista que tuvo su mayor auge durante la segunda guerra mundial hasta el sexenio encabezado por el expresidente López Portillo aproximadamente, en el cual fueron implementados una serie de programas que pretendían impulsar el desarrollo industrial y con ello el bienestar de la población mexicana, bajo una política económica proteccionista dirigida a la industria productora de bienes básicos que solventaba los programas sociales; una vez que este modelo ya no fue funcional para el Estado mexicano, se da una transición forzada hacia un nuevo modelo conocido como modelo de desarrollo neoliberal, caracterizado por la apertura de fronteras en el mercado y la adopción de medidas

de racionalidad del gasto público, así como la inclusión de la iniciativa privada en atribuciones que originalmente eran de competencia pública, a fin de disminuir el papel del Estado.

Dichos modelos fungieron como eje rector que marcó la pauta de objetivos que debían perseguir las políticas sociales de esos periodos, por lo que se vuelve necesario exponer ambos modelos y la trascendencia que tuvieron como precedente histórico, para la adopción del enfoque y metodología utilizadas en la elaboración de las políticas públicas en materia de desarrollo social actuales en México y específicas del periodo que aquí se analiza.

II Estado de Bienestar

El estado de bienestar es un modelo general de Estado empleado por el teórico John Keynes que tiene su mayor auge a finales de la Segunda Guerra Mundial, e implementado en múltiples países europeos y americanos de forma exitosa, se caracterizó por ser un modelo de protección social en el que inicialmente se estableció en las legislaciones de diversos países el derecho de los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y servicios sociales básicos y asistencialistas.

En este modelo, el Estado asume una función reguladora e intervencionista en el mercado, cuya función es mediar entre los diversos intereses económicos y sociales, a fin de garantizar la democracia dentro de la sociedad.

Algunas de las funciones que se cubrieron con este modelo, fueron impulsar políticas económicas con orientación hacia el pleno empleo, para garantizar un nivel de ingresos aceptable; proveer de servicios sociales universales, de acceso libre para toda la población; mantener un nivel mínimo en la calidad de vida de las personas; y con todo ello promover la idea de justicia social que pretendía cubrir todos los sectores de la sociedad y finalmente garantizar una redistribución equitativa de los ingresos entre los ciudadanos.

Sin embargo, según lo menciona Patricio Chirigno en su artículo “Surgimiento del Estado de Bienestar y las políticas públicas en América Latina”, el Estado de Bienestar no solo obedeció a fines sociales, también surge como una necesidad de legitimación, cuya finalidad fue obtener apoyo político, en forma de captación de votos para mantener estabilidad y permanencia de alguna fuerza política en el poder.

En el caso de México, el Estado de Bienestar, tiene como precedente la Constitución de 1917, documento en el cual quedaron establecidas las atribuciones jurídicas y tareas que el gobierno mexicano debía llevar a cabo en beneficio de la sociedad; el documento menciona temas que se asemejan a los objetivos que persigue el modelo benefactor; un esbozo general, permite ver que los objetivos plasmados en aquella constitución, fueron asumirse como Estado interventor y rector del desarrollo nacional; se propuso el establecimiento de un sistema democrático que asegurase la regulación de la propiedad, de la economía social; asumió funciones de protección a los trabajadores; otros de los temas que se mencionan, fue el fortalecimiento del poder adquisitivo de las familias, mediante medidas de subsidiariedad para alcanzar un bienestar social en beneficio de toda la población; de igual forma, se hace cargo de la regulación e impartición de educación básica libre y laica.

El periodo de consolidación y auge del Estado proteccionista en el país se ubica a principios de la década de los cuarenta hasta finales de los años setenta; etapa que fue encabezada e impulsada por los presidentes Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo.

Algunos de los acontecimientos que caracterizaron este periodo y un poco antes, fueron la aparición de las primeras empresas estatales; ejemplo de ellos fueron Ferrocarriles en 1937 y Petróleos Mexicanos en 1938, además de instituciones de crédito gubernamentales como Nacional Financiera en 1933 y el Banco Ejidal en 1939, de igual modo, se crearon instituciones de protección social, entre ellas el

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, cuya finalidad fue proporcionar seguridad social a los trabajadores mexicanos; y la Compañía e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) en 1950, que tuvo por misión abastecer de productos alimenticios básicos a la población a bajo costo; en general, la finalidad de estas instituciones fue asegurar los servicios sociales y asistenciales e impulsar el desarrollo industrial.

II.1 Política económica Sustitución de Importaciones y Desarrollo

Estabilizador

La política económica de México a partir de 1940 hasta 1953, fue influenciada por acontecimientos internacionales, en específico, la Segunda Guerra Mundial, algunos de los efectos reflejados en el país fueron el desabasto de productos importados que consumía la población de aquella época; para contrarrestar los efectos el gobierno mexicano impulsó e implementó un modelo de desarrollo económico denominado “Sustitución de Importaciones”; su principal objetivo era sustituir las importaciones de bienes industriales por productos nacionales.

Para favorecer el desarrollo y crecimiento de la industria mexicana de bienes de consumo no duradero o industria ligera; el gobierno adoptó medidas de carácter proteccionista, y destinó del ahorro interno el 30% de la inversión pública como capital de financiamiento para el sector industrial¹.

Sin embargo, al concentrar todos sus esfuerzos y capital en este sector, se descuidaron otros de igual o mayor importancia, un ejemplo fue el agrícola y específicamente la población campesina, quien tuvo la compleja tarea de abastecer al mercado nacional e internacional de materias primas; el primero a bajos costos, obedeciendo la política de control de precios aplicada por el propio gobierno y de esta manera favorecer el poder adquisitivo de las zonas urbanas, mientras que el segundo sirvió para captar divisas que fueron destinadas al subsidio de la industria.

¹ La cifra fue tomada de Hansen Roger en su texto “La política del desarrollo mexicano” pp. 62, publicado por la editorial Siglo XXI.

Ante la falta de apoyos económicos, el campo mexicano sufrió un desmedido empobrecimiento, por lo que la población campesina se vio forzada a migrar a las ciudades y también a Estados Unidos² en búsqueda de oportunidades laborales.

En la década de los cincuenta se presentó un estancamiento de la economía; ya que al finalizar la guerra los países extranjeros retomaron la producciones de sus industrias que se reflejó en una disminución de la demanda de exportación de artículos mexicanos; en respuesta a este problema, el gobierno en turno optó por impulsar la industria pesada de bienes durables mediante la implementación de una estrategia llamada “Desarrollo Estabilizador”.

Carlos Tello refiere que el modelo de Desarrollo Estabilizador se presentó del año de 1954, a la década de 1970, fue una estrategia económica que tuvo por objetivo promover la industria pesada del país y por consiguiente la generación de empleos para mantener estabilidad en los precios de mercancías, materias primas y salarios de los trabajadores; y aminorar los efectos de la devaluación del peso mexicano frente al dólar de 1954.

La forma de financiamiento de esta estrategia se dio mediante la inversión extranjera, destinada al crecimiento de la industria de bienes durables, la manera de asegurar dicha inversión fue garantizando utilidades netas más altas que en los demás países a los inversionistas, para ello, el gobierno mantuvo gravámenes bajos a las utilidades, garantizó el rescate financiero en caso de quiebra, también, apoyó la producción de las mercancías mexicanas frente a las importaciones mediante altas tasas arancelarias.

Para crear las condiciones óptimas para el desarrollo de la industria, el gobierno ofreció al sector obrero prestaciones de carácter social en materia educativa, de salud y seguridad social; así como subsidiar el precio de mercancías y servicios

² Ante la escasez de mano de obra agrícola en Estados Unidos, ocasionada por la Segunda Guerra Mundial, se inaugura en 1942 el programa “Mano de obra de remplazo agrícola”, conocido popularmente en México como programa Bracero, fue un acuerdo laboral temporal promovido por el gobierno norteamericano de Franklin D. Roosevelt y mexicano de Manuel Ávila Camacho que consistió en la contratación temporal de mano de obra mexicana para el sector agrícola de aquel país hasta 1964.

básicos, y mantener un control de precios en productos y servicios de consumo generalizado; a cambio, los trabajadores recibieron salarios muy bajos, y desfavorables condiciones laborales que con el paso del tiempo consolidaron desigualdades significativas en la población del país.

Por su parte, el sector agrícola y ganadero también fue apoyado con medidas proteccionistas que consistían en la introducción de maquinaria moderna, desarrollo de sistemas de riego y dotación de semillas mejoradas y fertilizantes, al igual que créditos con bajas tasas de interés, a cambio, se solicitaba que el campo mexicano mantuviera estabilidad social, sin embargo, es importante señalar que estos apoyos solo fueron dirigidos al sector agrícola comercial, por lo que los campesinos quedaron desprotegidos y al margen del desarrollo que se impulsó en la época por lo que sus condiciones de vida fueron seriamente diezmadas.

De acuerdo con datos ofrecidos por Aparicio Cabrera, (Aparicio, 2010) de 1958 a 1970 se experimentó un periodo de crecimiento sostenido reflejado en un PIB promedio de 6.7% anual³, y al mismo tiempo de forma paradójica la población campesina contaba con menos recursos.

Iniciada la década de los setenta la inversión extranjera había disminuido, mientras que la población había aumentado desmesuradamente, las desigualdades económicas y sociales fueron causa de tensiones sociopolíticas, se reflejó un periodo de estancamiento y devaluación del peso, en el año de 1976, tales acontecimientos dan por entendido una crisis, y con ello el término del desarrollo estabilizador, dejando como legado una “deuda internacional que ascendía a 97,662 millones de dólares” (Aparicio, 2010), una equivocada distribución de la riqueza, aumento del número de población en pobreza y pobreza extrema, y una estructura corporativista que consolidó en el poder a un solo partido político, fueron factores clave para la estructuración de las futuras políticas sociales del país.

³ Datos tomados de “Economía mexicana 1910 – 2010: balance de un siglo de Aparicio Cabrera Abraham

II.2 Política social

La política social es identificada como un “tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social, mediante estrategias de redistribución de las riquezas, para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población” (Cardozo, 2006).

De acuerdo con Norma Ruíz, una política social puede ser entendida como “el conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes estén orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población” (Ruíz, 2000).

La autora menciona que los elementos básicos que debe cubrir una política social son: el seguro social para trabajadores asalariados, o bien, asistencia social para el caso de la población que no cuente con empleo, sin embargo, con el paso del tiempo se agregaron nuevos elementos o líneas de acción sobre las que las políticas en materia de desarrollo social deben cubrir, entre ellos se encuentran el acceso a los servicios de salud para toda la población; acceso a alimentación que cubra las necesidades nutricionales de los habitantes; vivienda digna con servicios públicos de drenaje, agua potable y electricidad y finalmente educación.

En el caso de México, las políticas sociales del periodo conocido como paternalista en la década de los cuarenta, tienen como contexto una política económica de industrialización que trajo consigo una pésima distribución de los ingresos; inicialmente, porque se profundizaron las desigualdades económicas entre el sector campesino en comparación con el sector urbano, y del mismo modo, una diferencia abismal entre los ingresos de la clase trabajadora asalariada con relación a la pequeña elite de empresarios industriales que recibieron todo tipo de apoyos para consolidar sus fortunas personales.

Durante este periodo se identifican políticas sociales dirigidas a rubros específicos, entre los que se encuentran, el acceso al derecho a la protección de la salud, fundamentado en el artículo cuarto constitucional, que se materializa con la creación

IMSS en 1943, durante el gobierno de Ávila Camacho, el objetivo principal fue otorgar atención médica a los trabajadores asalariados, sin embargo, también proporcionaba otro tipo de prestaciones, entre ellas, indemnizaciones en caso de accidentes, jubilaciones o adquisición de préstamos para la adquisición de viviendas, esta última solo aplicaba para trabajadores afiliados a organizaciones sindicales que se alineaban al Partido Revolucionario Institucional, brindando todo el apoyo posible para mantener estabilidad política del partido y consolidando un fuerte corporativismo estatal.

En ese mismo año se fundó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) cuyo objetivo fue proporcionar servicios de salud a grupos urbanos y campesinos no agremiados a ninguna organización y que no contaban con este servicio.

En materia de salud se fundaron otras instituciones que sectorizaron el acceso a los servicios de salud, según el tipo de institución al que pertenecían los trabajadores, entre las más relevantes, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1960, que proporcionó prestaciones similares al IMSS, pero solo para el gremio burócrata;

Bajo esta estrategia de proporcionar servicios de salud de forma sectorizada, se hicieron presentes variaciones en la calidad de los beneficios que se ofrecen a la población, en función de los recursos públicos destinados a cada institución y remarcando amplias desigualdades en los beneficios recibidos según el estrato laboral al que pertenecían.

En el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho se realizó una modificación al artículo tercero constitucional que cambió el enfoque de la educación en el país de tinte socialista para reemplazarlo a corte liberal y fomentar la unidad nacional; se impulsó una política educativa que favoreció la instrucción urbana y los estudios técnicos y superiores, para formar personal técnico capacitado que fortaleciera el desarrollo industrial que atravesaba el país, a esta política se le dio continuidad durante los mandatos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines.

Durante el periodo de gobierno de Adolfo López Mateos, se dio a conocer un plan llamado Plan de educación para once años, el cual consistió en la expansión y mejoramiento de la educación impartida por el Estado, creando infraestructura para nuevos espacios de impartición de la educación, que incluía la distribución de libros de textos gratuito a fin de combatir el rezago educativo en el país.

Otra política social impulsada en esa época fue la de subsidio generalizado al abasto social con fines asistencialistas cuya finalidad fue garantizar el acceso a mercancías de consumo básico a sectores de la población con mayores problemas de pobreza y desnutrición, para alcanzar esos objetivos se creó en 1944 la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA), quien se encargó de garantizar el abasto de leche a población de bajos recursos.

De 1946 a 1950 se implementó el programa de abasto popular, para aminorar los costos de productos alimenticios básicos y proteger la economía popular, mediante la importación de mercancías de primera necesidad y control de precios de los mismos.

Para continuar con las políticas asistencialistas, en 1961, se fundó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), a cargo del programa subsidio al consumo de productos del campo que pretendía incrementar el ingreso con precios de garantía para productos del campo, este programa fue dirigido a la población rural y de bajos recursos; su tarea era mantener reservas de productos de primera necesidad y regular sus precios en el mercado.

II.3 Respuesta social

En contraste con las directrices de políticas económicas y sociales que el gobierno aplicaba, el país experimentó los resultados de aquellas decisiones que no le favorecieron del todo, es por ello que en este periodo se iniciaron una serie de movilizaciones por parte de diversos sectores, producto de inconformidades, en su mayoría radicadas por las mismas causas, ya sea como mecanismo para aspirar a

una mejor calidad de vida, o bien demandando mayor inclusión en la vida política a fin de alcanzar una democracia efectiva en beneficio de los mexicanos.

Es posible identificar diferentes agrupaciones que levantaron la voz para hacer visibles los problemas estructurales que aquejaban a la nación y que abonaron a la construcción de un sistema representativo entre ellos se puede destacar el movimiento de mujeres trabajadoras que adquirieron mayor fuerza en la década de los 40 y que lucharon por mejores condiciones laborales y posteriormente por la instauración de un régimen democrático donde fueran tomadas en cuenta dentro de la vida política, gracias a la presión ejercida por éstas mujeres organizadas, se consiguió que en el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines, en el año de 1953, hiciera una modificación al Artículo 34 constitucional en el que se reconocía la ciudadanía de las mujeres y el derecho a votar.

En la siguiente década, el descontento por los bajos salarios y falta de democracia al interior del sindicato de trabajadores ferrocarrileros, fueron los detonantes para que se llevaran a cabo diversas manifestaciones a las cuales se sumaron otros sindicatos de trabajadores, que protestaban por la corrupción y el mal funcionamiento del gobierno, y finalmente después de una larga lucha y eventos represivos, se consiguió que se llevaran a cabo elecciones sindicales y la formación de sindicatos independientes al régimen.

Esto descontentos también se hicieron presentes en el sector estudiantil en los años sesenta, quienes promovieron movilizaciones inicialmente en defensa de la autonomía universitaria y una educación con orientación liberal, sin embargo, ante la respuesta represiva del gobierno federal, se sumaron a sus demandas la existencia de mayores libertades políticas y civiles al igual que acabar con las desigualdades existentes, este movimiento tuvo tal fuerza que se sumaron sociedad civil, académicos y sindicatos, sin embargo, tanto este como las demás luchas sociales que se presentaron en el país fueron reprimidas violentamente por parte del gobierno que encarceló, desapareció o asesino a una gran cantidad de dirigentes y simpatizantes de las diversas organizaciones.

No obstante, es importante reconocer que las luchas sociales, son un mecanismo mediante el cual las organizaciones hacen uso legítimo para hacer visibles los problemas que aquejan a la sociedad y sean reconocidas por el gobierno, y se impulsen políticas que den solución a las demandas.

III Neoliberalismo

El neoliberalismo es una corriente de pensamiento que tiene como base las ideas del liberalismo de Adam Smith y John Locke, se inicia a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, fue impulsado principalmente por teóricos de la Facultad de Economía de la Escuela de Chicago de los cuales destacan Milton Friedman y Arnold Harberger.

Entre sus principales características, se encuentran: promover la libre competencia del mercado internacional; reducir al mínimo las atribuciones del Estado, entre ellas, la eliminación de su intervención como regulador de la economía, la desincorporación de empresas productivas, y la eliminación del gasto público destinado a prestaciones de servicios dirigidos a la población de escasos recursos.

A grandes rasgos, el modelo neoliberal tiene como premisa fundamental fomentar la disolución de las fronteras nacionales para impulsar un proyecto de globalización de los mercados, mediante un programa de reestructuración económica y política.

Este modelo ha sido impulsado por organismos internacionales como es el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), quien tiene la tarea de asesorar y proporcionar estrategias que faciliten la transición e implementación del modelo neoliberal en los países subdesarrollados, para ello, elaboró programas de asesoramiento en temas de buena gobernanza con el objetivo de transparentar la toma de decisiones políticas y facilitar el acceso a las finanzas públicas a fin de alcanzar la desregulación del mercado.

La transición hacia el modelo neoliberal en el país se da a finales de la década de los setenta e iniciada la de los ochenta, periodo en que aumentó la deuda pública externa y decrecieron los ingresos por la actividad petrolera, en general una caída

de la actividad económica reflejada en el aumento de la tasa de desempleo y empobrecimiento de la población.

Es entonces que en 1982 se hace presente una crisis económica que se tradujo en “una inflación del 100 por ciento y una deuda externa que había ascendido a 85 mil millones de dólares” (Sánchez, 1998), y con ello la suspensión de los pagos de la deuda externa privada, ante estos acontecimientos, el gobierno mexicano decidió suscribir la primera Carta de Intención con el FMI, en la cual expresan las dificultades económicas que atravesaba, en ella, se comprometía a implementar una serie de medidas encaminadas a reformar el Estado con tintes neoliberales y a cambio el FMI brindaría asesoría para llevar con éxito la implementación de dicho modelo; además, ampliaría su línea de crédito por 1,850 millones de dólares mediante el Convenio de Facilidad Ampliada, el cual se ratificaría en 1984 con la segunda Carta de Intención suscrita por el gobierno mexicano y el mismo organismo, en la que se informan los avances alcanzados a ese periodo y se dan a conocer las políticas de ajustes que permitirían fortalecer las finanzas públicas del país y los mecanismos para reestablecer los pagos de la deuda externa; las reforma introducidas en el país continuaron, y para el año de 1986 se firma la tercera Carta de intención, en la cual se manifiestan las nuevas disposiciones en materia de política comercial exterior, caracterizada por facilitar los procesos de importación, mediante la eliminación de permisos previos de importación de 3,604 fracciones arancelarias y la reducción de tasas arancelarias en menos del 45%⁴.

III.1 Política económica: PIRE, PAC, PSE

A partir del periodo de crisis económica de 1982, en México se implementaron políticas en el ramo encaminadas a restaurar la estabilidad financiera del país y alcanzar un crecimiento económico sostenido, que favoreciera las reformas estructurales introducidas.

⁴ Los datos fueron tomados de la Carta de intención firmada por el Secretario de Hacienda Gustavo Petricioli y entregada al FMI el 22 de julio de 1982.

En 1982, bajo el gobierno del presidente Miguel De la Madrid se implementó el “Programa Inmediato de Reordenación Económica” (PIRE) cuyos objetivos principales fueron fortalecer las finanzas públicas, fomentar el ahorro interno con la finalidad de corregir el desequilibrio económico, reestablecer los pagos de la deuda externa, reducir el déficit comercial y abatir la inflación por debajo del 40% pronosticada para 1984; no obstante, los objetivos planteados en el PIRE no se lograron por diversas causas, entre ellas, la recesión económica de 1983, la falta de financiamiento externo y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986, factores claves para entender la recesión que atravesó el país en esa década.

Es entonces que en 1986 el PIRE fue sustituido por una nueva política económica conocida como Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), que tuvo como principales objetivos; restaurar el crecimiento sostenido de la economía y mantener estabilidad financiera, para lograrlo, se describen algunas estrategias mediante las cuales se alcanzarían los objetivos. De acuerdo con la Carta de intención firmada por México hacia el Fondo Monetario en 1986, se propuso moderar la inflación mediante modificaciones a la estructura del sistema tributario, se realizarían ajustes en los precios y tarifas de las empresas del sector público así como efectuar una reducción del gasto público en relación al PIB.

También se abordó el tema de la reestructuración de las funciones del Estado, mediante la política de desincorporación que incluyó la venta, fusión y/o liquidación de empresas estatales no prioritarias iniciada desde 1982⁵ y definidas en los “Criterios Generales de Política Económica” de 1986.

En ese mismo año, se incursionó en una política de apertura comercial al formar parte del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1986, caracterizado por impulsar una disminución de las restricciones al comercio exterior

⁵ En la Carta de intención de 1986, se señala que en 1982 el país contaba con 1,115 empresas y para 1982 se habían reducido a 697.

en forma de reducción de las tasas arancelarias y eliminación de permisos de importación.

Sin embargo, el PAC, tampoco logró sus objetivos inicialmente por las importantes bajas en ingresos petroleros que alcanzaron solo el 40% de lo proyectado a recaudar en 1986, y en segundo lugar, debido al desplome de la Bolsa Mexicana de Valores, de noviembre de 1987, que impactó fuertemente en la inflación al llegar a 159% ese año (Sánchez, 1998).

De modo que, el PAC fue sustituido por un nuevo programa denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en 1987, cuyo objetivo fue corregir los desórdenes económicos que se habían producido en ese periodo, mediante el aumento en las tarifas de servicios, que impactaron de forma negativa la calidad de vida de la población, dado que los salarios no incrementaron en la misma proporción que los servicios, ocasionando de esta manera un desequilibrio entre costo de vida con relación a los salarios.

El balance de la primera etapa de implementación del modelo neoliberal, bajo el gobierno de Miguel De la Madrid, puede resumirse en fracasos de las políticas económicas que incidieron en el aumento de la tasa de desempleo que en 1982 se situaba en 4.7% y para 1988 incrementó en 23.4% (Sánchez, 1998), lo que se traduce en empobrecimiento y deterioro de la calidad de vida de los mexicanos.

La segunda etapa de implementación de la política económica neoliberal de 1988 a 1994, periodo bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el cual se realizó una renegociación de la deuda externa, se le dio seguimiento a la apertura comercial con la firma del Tratado de Libre Comercio, y se continuó con la privatización de la empresa pública.

III.2 Política social: Pronasol

La política social con mayor trascendencia fue el “Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), puesta en marcha del año 1988 a 1994, durante el gobierno de

Carlos Salinas de Gortari; implementada a nivel federal y dirigida a población en pobreza extrema de zonas rurales y colonias populares de las zonas urbanas.

Los objetivos que se citan en el discurso de presentación de esta política fueron: mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza extrema; crear condiciones para mejorar la productividad y fortalecer la participación y gestión de las organizaciones sociales en conjunto con autoridades locales.

Pronasol fue presentado como un programa con enfoque de descentralización de los recursos, estructurado mediante comités, que tenían la tarea de canalizar las demandas sociales hacia los proyectos financiados por el programa.

Para alcanzar sus objetivos se diseñaron tres vertientes:

- 1) Bienestar social: cuya finalidad fue mejorar la calidad de la vivienda mediante la prestación de servicios de electrificación, agua potable, alcantarillado, educación y salud; para lograrlo se realizaron obras de infraestructura, apoyos en forma de becas y acceso a servicios médicos.
- 2) Producción: proyectada para alcanzar niveles de producción mayores en materia de cultivos de subsistencia, desarrollo de actividades productivas rentables, y apoyos en general a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y micro industriales a través del otorgamiento de créditos y subsidio; así como la creación de nuevas fuentes de empleo.
- 3) Desarrollo regional: la finalidad fue fortalecer la capacidad financiera, administrativa, y ejecutiva de los municipios; de igual forma, se propuso la construcción de carreteras troncales, ramales y caminos vecinales.

Los resultados de este programa en cuanto a sus objetivos difundidos de combatir la pobreza fueron visiblemente un fracaso, ya que la pobreza no solo no disminuyó, por el contrario, se agudizó con la crisis económica de 1994, que devaluó nuevamente la moneda, con lo que aumentaron las estadísticas de mexicanos en pobreza.

No obstante, Pronasol, como bien lo identifica Carlos Cortez (Cortez, et al, 1993), mantenía múltiples intencionalidades, entre ellas la política, debido a la pérdida de legitimidad del Estado, producto de las crisis económicas, de modo que sirvió de instrumento para recuperar el capital político en sectores campesinos, obreros y populares y de esta forma garantizó con éxito la estadía del PRI en el poder; Asimismo, el programa fue utilizada como mecanismo de transición al pleno neoliberalismo, en el que se apostaba por redefinir las atribuciones del Estado en materia económica que implicaron la disminución de recursos destinados a instituciones de asistencia social que se vieron obligadas a diezmar sus funciones operativas y su cobertura, y en lugar de ellos quedo Pronasol como programa compensatorio, para suplir las funciones de asistencia social proporcionadas por instituciones como Conasupo – Liconsa entre otras.

En síntesis, el presente capítulo describe dos etapas en la vida del país, la primera, asociada a un Estado benefactor que debía garantizar la vida democrática de la nación; promover la justicia social; y garantizar la distribución equitativa de los recursos; y la segunda el tránsito hacia el modelo neoliberal, que prometía una etapa de competitividad, y creación de empleos que mejorarían la calidad de vida de la población y fomentarían el ejercicio democrático.

De acuerdo con la revisión del primer periodo es posible concluir que las políticas económicas y sociales estaban encaminadas a impulsar el desarrollo industrial, sin importar que su costo implicara sacrificar a la clase obrera y campesina que aportó su fuerza de trabajo para impulsar el proceso de industrialización sin recibir ningún beneficio ni a mediano o largo plazo, y que además tuvo que recurrir a los movimientos sociales como mecanismo de presión política para hacer visibles los problemas que les aquejaban y de esta forma fueran reconocidos y atendidos por el gobierno, es entonces que debe reconocerse que los pequeños pasos que se han dado para transitar hacia un país democrático donde impere la justicia y equidad social, se han ganado mediante estos episodios de movilizaciones sociales que fueron severamente reprimidos con actos violentos por parte del Estado y a los

cuales se tuvo que apelar por una falta de mecanismos eficientes que tomen en cuenta la opinión de la ciudadanía para la construcción de la agenda y la atención de los problemas.

Por lo anterior, se interpreta que las políticas sociales no tenían por objetivo incidir en el bienestar de la población, solo sirvieron como mecanismo paliativo para que la clase trabajadora se sometiera a regímenes laborales desgastantes y poco reductibles.

Adicionalmente, las políticas sociales benefactoras generalizadas, dieron pie a arraigar un fenómeno de Estado corporativista y clientelar, en el que el acceso a los programas sociales fue intercambiado por votos electorales para mantener estabilidad del partido único en el poder, minando la vida democrática del país, que fue otro de los objetivos principales del modelo benefactor.

En cuanto al segundo periodo analizado, se identifica que la planeación nacional en materia de desarrollo social ha caminado con objetivos distintos a los intereses y bienestar de la sociedad, porque así lo han determinado los compromisos adquiridos con los organismos internacionales, que son el resultado de las deudas contraídas que se mantienen hasta la fecha y que funcionaron como uno de los promotores principales para reformar el Estado hacia el neoliberalismo.

Respecto de la política más representativa del periodo de transición hacia el neoliberalismo, llamada Pronasol, se identifica que sus objetivos principales tampoco estaban dirigidos a mejorar la condición de vida de la población, simplemente fue una política instrumentada para compensar la eliminación de subsidios asistencialistas y reformular la relación entre el gobierno y la sociedad para mantener su estabilidad política, sin embargo, debe reconocerse que sí hubo avances en materia de infraestructura urbana, pero con la salvedad de que era un requisito indispensable para no poner en riesgo la política económica de apertura comercial dictada por los organismos internacionales.

Capítulo 4

I El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social bajo el enfoque de Ciencias de Política

En el capítulo primero, se recopilaron las características principales que ofreció el enfoque Ciencias de Política para llevar a cabo la planeación nacional y toma de decisiones; caracterizado por análisis multidisciplinarios y participación plural como mecanismo democrático, mientras que en el segundo capítulo se sintetizaron las características principales del ciclo de políticas públicas.

Ambos capítulos fueron desarrollados como marco de referencia para explicar el enfoque de política pública, adoptado por el gobierno mexicano durante la etapa de reformas estructurales que introdujeron al país en un modelo de Estado neoliberal.

Bajo este tenor de reformas, se publicó por primera vez la Ley de Planeación, en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la cual establece en su Artículo 1, fracción I, “las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional [...]”; fracción IV, “las bases para promover y garantizar la participación democrática en la elaboración del Plan”.

En el Artículo segundo de la citada Ley indica que: “la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país” [...]; uno de los principios fundamentales recitados en esta ley es la factibilidad cultural de las políticas públicas como instrumento de gestión gubernamental.

El documento instrumentado para la elaboración de la planeación nacional es el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, a cargo del Ejecutivo Federal y con la participación democrática de diversos grupos sociales.

Por tanto, las políticas públicas de orden federal deben tomar como base los objetivos incluidos en la planeación nacional, que a su vez está obligado a recoger

las problemáticas, opiniones y propuestas ciudadanas recabadas por distintos mecanismos que fomentan la participación social.

Es por ello, que el presente capítulo tiene por objetivo analizar el Eje 3, “Igualdad de Oportunidades” correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que es considerado como documento en el que se sientan las bases para la elaboración de la política en materia de desarrollo social, y de esta manera, verificar que haya sido elaborado bajo el enfoque y características que presenta la propuesta teórica de Ciencias de Política.

II Pobreza como problema central de política social

En el segundo capítulo se explicaron las fases del ciclo de políticas, entre ellas, la definición del problema, etapa en la que se detecta una demanda social que solicita la intervención gubernamental para atender algún fenómeno que impacta negativamente a cierto sector de la sociedad; es entonces cuando el gobierno analiza desde una perspectiva integral las causas que dan origen a tal situación e identifica cuáles son los efectos producidos; asimismo, examina los alcances de la afectación y parte de ello para clasificar el nivel de urgencia, y adjudicarse el asunto como su ámbito de competencia por definirse como problema de carácter público.

Lo anterior corresponde al escenario ideal que ofrece el enfoque ciencias de política en la etapa de definición del problema; la siguiente tarea consiste en identificar los mecanismos utilizados por el gobierno federal para definir el problema que dio origen a la política de desarrollo social del Plan Nacional que aquí se analiza.

Para llevar a cabo esta tarea, se revisó el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 y en él se señala que previamente a su elaboración se realizó un ciclo de foros y talleres denominado “Visión México 2030”, cuya finalidad fue conocer la opinión de diversos sectores de la sociedad, para identificar y debatir las diferentes problemáticas que aquejan al país, a su vez, también se menciona haber realizado “consulta ciudadana realizada por la Oficina de Presidencia de la República” (PND,

2017) difundidas por diversos medios para conocer la opinión de la ciudadanía en general, respecto de los problemas que más les interesa solucionar.

Con la finalidad de obtener mayor información sobre los resultados de dichas consultas y verificar cuales son las demandas sociales de mayor exigencia; se solicitó mediante la Plataforma Nacional de Transparencia a la Oficina de Presidencia de la República¹ los cuestionarios aplicados, así como las bases de datos de las respuestas obtenidas; al respecto, la Oficina de Presidencia respondió que la información solicitada no es de su competencia, con lo que es posible observar incongruencias entre la información dada a conocer en el anexo referente a la consulta ciudadana y la respuesta ofrecida por esta Oficina.

Cabe mencionar que esta misma solicitud fue enviada a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público², quien respondió mediante el oficio 345-VI-029/2017 de fecha 3 de noviembre de 2017, un resumen del total de participantes en la consulta ciudadana en lugar de la base de datos con las respuestas proporcionadas por la ciudadanía, de modo que no fue posible conocer cuáles fueron las principales demandas sociales manifestadas por la sociedad durante este ejercicio de consulta, ni realizar un ejercicio comparativo contra los objetivos que se dan a conocer en el Plan y de este modo verificar que efectivamente hayan sido tomadas en cuenta las demandas sociales para definir los problemas públicos a tratar durante el periodo analizado.

Posteriormente se revisó el contenido del documento de trabajo “Pobreza, exclusión y grupos vulnerables”, el cual sintetiza los principales análisis y conclusiones alcanzados en los talleres de trabajo en materia de desarrollo social.

En el documento se expresa la urgente necesidad de fomentar un desarrollo social efectivo, a fin de garantizar el bienestar de toda la población.

¹ Solicitud número de folio 0210000106117 de fecha 24 de octubre de 2017

² Solicitud número de folio 0000600328517 de fecha 24 de octubre de 2017

En este sentido, define al desarrollo social como “el proceso permanente mediante el cual se amplían las capacidades y opciones de las personas y comunidades para que puedan ejercer sus libertades, derechos y realizar todo su potencial productivo y creativo de acuerdo con sus aspiraciones, elecciones, intereses, convicciones y necesidades” (Presidencia de la República, 2006).

Como resultado de este análisis, se encontró que uno de los factores que no permite un adecuado desarrollo social es la pobreza como problema central que afecta a un sector considerable de la población, sin embargo, este fenómeno presenta múltiples dimensiones, las cuales son consideradas como las causas que dan origen al problema identificado.

Estas dimensiones han sido clasificadas como temas centrales y temas frontera por pertenecer a otros ámbitos pero que inciden de forma transversal en el fenómeno de la pobreza.

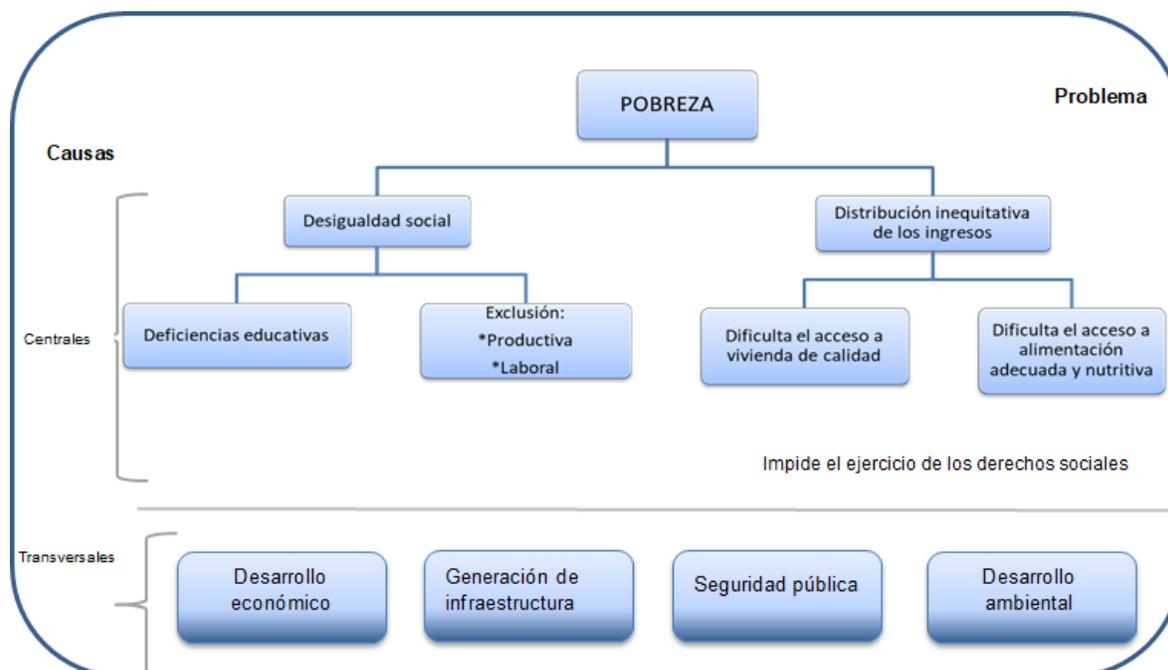
Las causas directas que inciden en la agudización de la pobreza como problema público tienen que ver con la desigualdad social, ya que no permite una inclusión adecuada de todos los sectores para ejercer sus derechos sociales, igualmente, se reconoce un sistema educativo deficiente que afecta notablemente el desarrollo del potencial de la población, que al mismo tiempo produce exclusión laboral, productiva, y limita el acceso a los servicios de seguridad social o deficiencia de los mismos en caso de contar con ellos.

Estas causas a su vez dificultan la posibilidad de tener acceso a viviendas con servicios básicos necesarios y acceso a alimentación saludable.

También se señalan los factores indirectos que favorecen el desarrollo de la pobreza pero que deben ser tratados en políticas específicas; entre ellos, se encuentran el desarrollo económico, desarrollo ambiental, generación de infraestructura y seguridad pública.

A continuación se presenta un esquema que facilita la identificación del problema público y las causas que lo producen³ de acuerdo con los análisis realizados en éste ciclo de talleres.

Árbol de Problema



Fuente: Elaboración propia basado en documento de trabajo resultado de los talleres temáticos Eje 3 "Igualdad de oportunidades. Pobreza y grupos vulnerables". 2007.

De acuerdo con la revisión del documento en comento, se observa que existió un trabajo analítico, en el cual, se identificó un problema central y se enumeraron algunas de las causas que lo originan, sin embargo, no se muestran análisis realizados desde líneas de investigación de disciplinas específicas que profundicen en las causas y efectos para ir delineando opciones o caminos de acciones a tomar.

III Pobreza en el marco de la Agenda de gobierno

Respecto de la fase denominada Agenda gubernamental; la propuesta teórica señala que puede ser explicada como el conjunto de demandas o asuntos que el

³ A partir de 2007 se implementó un nuevo modelo de gestión gubernamental, conocido como PbR-SED que adoptó la Metodología del Marco Lógico (MML), los cuales serán tratados con mayor amplitud más adelante, sin embargo, es importante señalar, que la MML ofrece un método analítico para la identificación del problema central, mediante un diagrama de árbol de problema en el que se resumen las causas y efectos del problema analizado.

gobierno ha seleccionado como temas prioritarios para ser incluidos en su plan de trabajo tomando en consideración diversos motivantes; entre los que se encuentran; demandas sociales, nivel de urgencia, capacidad de acción o intereses políticos.

De acuerdo con los datos recopilados en la Tabla de elementos formulada en el capítulo 2, durante el transcurso de conformación de la agenda, es necesario verificar las atribuciones jurídicas que se tienen para hacerse cargo del problema; también señala la realización de debates públicos y plurales que den como resultado una construcción afinada del problema, tomando como referencia diversos enfoques disciplinarios que le proporcionen un carácter integral a la construcción, a fin de transformar las causas negativas en posibles soluciones al problema, y de esta manera disminuir o en el mejor de los casos eliminar los efectos nocivos que afectan a la sociedad.

Con la finalidad de verificar que las características antes mencionadas en la etapa de construcción de la Agenda gubernamental, se encuentren plasmadas durante la conformación del plan de trabajo federal del periodo analizado, se revisó el PND 2007-2012, en el cual se señala que si existió un ejercicio de debate público y plural, en forma de talleres y foros denominado “Visión México 2030”, cuyos análisis resultantes sirvieron de insumo para la elaboración del Plan en comento.

III.1 Construcción y delimitación del problema

En Visión México 2030, se señala el fenómeno de la pobreza como un proceso transgeneracional, que debe ser combatido mediante dos estrategias desde las cuales se dimensiona, la primera corresponde a una visión de impulsar el desarrollo de capacidades; ésta entendida como “la carencia de posibilidad para ejercer los derechos sociales y la libertad” (ASF,2016:15), cabe señalar que la manera de fortalecer las capacidades se relaciona con la provisión de una educación de calidad, que proporcione de “habilidades necesarias para vincularse de manera efectiva en la vida laboral” (PND, 2007) mientras que la segunda estrategia debe atender las necesidades de la misma, definida como “la privación de la posibilidad de satisfacer los requerimientos fisiológicos básicos” (ASF,2016), entre los que se

encuentran la alimentación y la salud, y de esta manera debilitar las causas que agudizan el problema que aquí se atiende.

✓ Dimensionamiento de necesidades

Alimentación

De acuerdo con el análisis una de las necesidades fisiológicas primordiales tiene que ver con la alimentación, la cual se pone en riesgo cuando las familias mexicanas tienen dificultades para acceder a ella por falta de ingresos económicos; por consiguiente, se vulnera el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación⁴; aunado a ello, la inseguridad alimentaria conduce a la desnutrición, trayendo como consecuencias: enfermedades infecciosas o crónico degenerativas, afectaciones en el desempeño educativo o laboral y una bajo rendimiento productivo. Es por estos motivos que en el PND, se estableció la consolidación de programas de apoyo alimentario que reduzcan los índices de desnutrición, principalmente en zonas rurales, como parte de líneas de acción incluidas en la política social.

Salud

El diagnóstico del PND también identifica como necesidad primordial el tema de protección a la salud, el cual ya ha sido tipificado como un derecho social⁵ que debe ser garantizado dentro de la política social; ejercicio que se ve diezmado en la población que se encuentra en pobreza debido a estilos de vida poco saludables; deficiencias alimentarias, que conllevan a la desnutrición; bajos ingresos que no permiten el acceso a instituciones de salud para el tratamiento de enfermedades y una baja cobertura en las instituciones de salud pública. En este sentido, en el Plan se mandata atender esta necesidad de asegurar la protección a la salud mediante campañas que fomenten la prevención y control de enfermedades y combate a las adicciones, igualmente, propone llevar servicios de salud a la población que no

⁴ Establecido en el Artículo 4° párrafo 3° de la CPEUM y en el Artículo 6° de la LGDS.

⁵ Establecido en el Artículo 4° párrafo 4° de la CPEUM, Artículo 1° de la LGS, y en el artículo 6° de la LGDS

cuenta con ellos, de modo que se pueda ampliar la cobertura y al mismo tiempo reducir la desigualdad del acceso a los servicios de salud.

Vivienda

Otra de las necesidades prioritarias detectadas en el diagnóstico de la pobreza, se refiere al acceso a la vivienda digna⁶ con servicios básicos, como condición necesaria para mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza, ya sea de zonas rurales o urbanas, por lo que se proponen “acciones para el mejoramiento y adquisición de la vivienda entre la población con menores ingresos [...], mediante créditos de bajo costo”(PND, 2007); a la par se propone mejorar y ampliar la infraestructura y servicios eléctricos, de agua potable, alcantarillado y saneamiento a las comunidades que carecen de los mismos.

- ✓ Dimensionamiento de capacidades

Educación

De acuerdo con el Plan Nacional, la pobreza tiene como consecuencia la privación de capacidades y con ello la pérdida de oportunidades reales que permiten mejorar las condiciones de vida de las personas en pobreza, esta situación conlleva una pérdida de autonomía de los sujetos; así como la imposibilidad de vincularse efectivamente con oportunidades laborales; igualmente, se dificulta el acceso a bienes y servicios que cubran sus necesidades básicas, y por otro lado, inhibe el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, obteniendo como resultado un fenómeno de desigualdad social. Es por ello que en la política social se incluye la estrategia de fomentar las capacidades de la población vulnerable por medio de la educación.

En el diagnóstico del PND, se explica que en materia educativa, se presenta un rezago por baja cobertura educativa que afecta principalmente a zonas rurales, y sumado a la falta de ingresos destinados a gastos en educación en las familias de

⁶ Establecido como derecho social en el Artículo 6 y 19 fracción VII de la Ley General de Desarrollo Social.

escasos recursos, se traduce en altos índices de deserción escolar temprana. Con ello se presenta una falta de capacidades en educación, cuyos efectos inciden en la falta de herramientas para insertarse en el mercado laboral; para atender esta problemática, se instruye que la política social incluya la ampliación de becas educativas que aseguren la permanencia escolar; aumentar la inversión en equipamiento y construcción de nuevos planteles; así como fortalecer la alfabetización en adultos

Inclusión

Fomentar la inclusión en materia social, financiera, productiva y laboral, fue otra de las estrategias necesarias para combatir la pobreza dentro de la dimensión de capacidades; dado que se consideró que la exclusión en estos ámbitos es originada por la falta de oportunidades laborales y pocas opciones de acceso a créditos productivos, situación que no permite el desarrollo de la población en pobreza; es por este motivo que en el PND se planteó la necesidad de vincular la política social con la económica, a fin de generar empleos bien remunerados; potenciar la productividad, mediante la disminución de trámites y costos en la apertura y operación de negocios, así como facilitar el acceso a créditos financieros.

De acuerdo con el discurso expuesto en el PND 2007-2012, fue posible identificar una construcción del problema público, que fue incluido en la agenda de gobierno de ese periodo y que se sintetiza en la siguiente tabla:

CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO POBREZA

Estrategias / Factores	Necesidades			Capacidades	
Efectos	*Desnutrición *Bajo desempeño educativo y laboral *Enfermedades infecciosas o crónico degenerativas	*Incremento de enfermedades de tratamientos de alto costo *Mortalidad *Bajo rendimiento	*Deterioro de la calidad de vida de las personas. *Rezago social *Imposibilidad del ejercicio de derechos sociales	*Inhibición de capacidades educativas *Falta de capacitación laboral *Desvinculación con mercado laboral Menores posibilidades de acceso a empleos bien remunerados	*Rezago económico
Problema	Inseguridad alimentaria	Falta de acceso a servicios de salud	Falta de vivienda digna e infraestructura	Falta de oportunidades de acceso a educación de calidad	Exclusión, social, laboral, productiva y financiera
Causas	*Falta de ingresos *Acceso limitado a alimentos de calidad	*Bajos ingresos *Desnutrición *Baja calidad y cobertura en instituciones de salud pública *Desigualdad social *Estilos de vida poco saludables	*Insuficiencia de recursos económicos	*Rezago por baja cobertura educativa *Falta de ingresos destinados a educación *Deserción escolar temprana	*Pocas Oportunidades laborales. *Escasos incentivos a proyectos productivos *Difícil acceso a créditos y servicios financieros

Fuente: Elaboración propia, basado en Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Programa Sectorial de Desarrollo Social, "Evaluación núm. 1575 –DS de la Política Pública Prospera Programa de Inclusión Social" ASF.

III.2 Atribuciones jurídicas

En el punto anterior se analizó la información descrita en el PND y partiendo de ella, se reconstruyó la forma en que el gobierno federal delimitó, definió y dimensionó el problema de la pobreza, con lo que es posible observar los ámbitos de acción que abarcó la política de desarrollo social que son: alimentación; salud; vivienda; educación; e inclusión. Una vez realizado este ejercicio, se debe revisar la existencia y vigencia del marco normativo, que le confiera las atribuciones jurídicas necesarias para atender estas áreas.

TABLA DE ATRIBUCIONES JURÍDICAS

Área de incidencia / Marco jurídico	Alimentación	Salud	Vivienda	Educación	Inclusión
CPEUM	Art. 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.	Art. 4. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.	Art. 4. Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.	Art. 3. Toda persona tiene derecho a recibir educación pre-escolar, primaria, secundaria y media superior.	
LGDS	Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el trabajo y la seguridad social.				Art. 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir: superación de la pobreza, por medio de la educación, la salud y la alimentación.
LGS		Art. 2. El derecho a la protección de la salud tiene la finalidad de lograr el bienestar físico y mental de la persona, y contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.			
LGE				Art. 2. Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso.	

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Salud Ley General de Educación.

Con la revisión del marco normativo fue posible observar que si existió congruencia y pertinencia entre el dimensionamiento de la política y las áreas en las que interviene, con respecto de los derechos sociales que le competen garantizar al Estado para beneficio de los ciudadanos.

La revisión de los documentos señalados, permite reconocer que en la formulación de la agenda de gobierno se colocó el tema de la pobreza como insumo de la política sectorial de desarrollo social; en este mismo sentido, se observó una definición, delimitación y construcción como problema público, el cual se reforzó con la pertinencia de un marco jurídico que le confiere las facultades necesarias al gobierno federal para hacerse cargo de las áreas en que incide el problema; de igual manera existió un ejercicio en el que se identifican algunas de las causas que dan origen a los problemas que engloba la pobreza, así como sus efectos producidos; elementos con los cuales se exploran algunas líneas de intervención para combatir las deficiencias en materia de desarrollo social.

Por lo que respecta a los ejercicios de debates entre grupos plurales a los que hace referencia la Tabla de elementos constitutivos de la política; los documentos hacen referencia a los realizados en la jornada “Visión México 2030”, sin embargo, en ellos no fue posible documentar los diferentes puntos de vista ni aportaciones de los participantes, y por tanto, no hay evidencia de que la construcción del problema y las estrategias para su solución hayan sido consensadas. Elementos que hacen considerar la posibilidad de exclusión y deficiencias en materia de transparencia respecto de las discusiones de los problemas nacionales que son de interés público.

IV Formulación de la Política Sectorial de Desarrollo Social

La formulación de la política como ya se ha explicado ampliamente, es la etapa en la cual se toman decisiones que definirán el rumbo y contenido de las políticas, para ello, es necesario plantearse los objetivos que pretende alcanzar, posteriormente, se debe identificar qué instituciones se encuentran facultados para alcanzar dichos objetivos, e iniciar un periodo de análisis en el que se revisen diferentes alternativas, de modo que se pueda seleccionar la más óptima, también es necesario diseñar indicadores que permitan medir el impacto de la política sobre el problema público que atiende.

En este orden de ideas, es importante señalar que en 2006, se introdujo en el ámbito de la administración pública en México, un nuevo modelo de gestión denominado

Gestión por Resultados (GpR) que buscó regular la actuación del gobierno basados en el desempeño, de éste se desprende el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR-SED), componente que “vinculan la designación de presupuesto con la planeación, orientación, ejecución y evaluación de políticas y programas” ^c, a su vez también se adoptó la Metodología del Marco Lógico (MML) considerada una herramienta analítica.

En este modelo se hace necesaria la alineación de los programas y políticas con los objetivos y metas programados en la planeación nacional, a fin de generar información confiable que permita tomar decisiones acertadas en la distribución del gasto, y medir la producción de bienes y servicios, y su impacto en la población.

IV.1 Objetivos de la política

Para cumplir con las disposiciones del PbR; en el Programa Sectorial de Desarrollo Social se incluyeron objetivos⁷ y estrategias, mediante las cuales se atendió el problema de la pobreza, para mejorar el bienestar de la población; en temas de alimentación, acceso a servicios de salud, vivienda, educación e inclusión; y que se encuentran alineados a los objetivos del Plan Nacional en su mayoría del Eje 3 Igualdad de oportunidades de la siguiente manera:

⁷ De acuerdo con la MML, se debe realizar un análisis de los objetivos, tomando en consideración el árbol de problemas y cambiando sus condiciones negativas en positivas y observando la viabilidad de las mismas, a fin de construir un árbol de objetivos en el que se analicen las relaciones entre medios y fines

ALINEACIÓN DE OBJETIVOS PROGRAMA SECTORIAL Y PLAN NACIONAL

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012		Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012	
Objetivos		Objetivos	Estrategias
Eje 3	1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.	1 Contribuir a la reducción de la pobreza a través de potenciar el desarrollo de capacidades nutricionales, educativas y de salud	1.1 Llevar a cabo una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza
	8. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.		1.2 Promover la asistencia y permanencia escolar a través de becas educativas para la población más pobre
	18. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante su promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo		1.3 Incentivar el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres y los niños de las familias en pobreza
	20. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y fomentando el desarrollo pleno de sus capacidades		1.4 Fomentar el desarrollo de capacidades para mejorar el acceso a mejores fuentes de ingreso
Eje 3	15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.	2 Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud	2.1 Expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo
	16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.		2.2 Promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación.
	17. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.		2.3 Procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.
	18. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.		
	19. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.		
	20. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.		
Eje 2	7. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.	3 Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento	3.1 Apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano

	13. Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.	territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detonar las potencialidades productivas	3.2 Vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo
Eje 3	2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.		3.3 Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.
Eje 4	5. Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y económico.		3.4 Prevenir y atender los riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil.
	9. Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.		
Eje 1	16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.	4 Mejorar la calidad de vida de las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condiciones de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas	4.1 Propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza, al desarrollo de las ciudades
Eje 2	17. Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecida así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.		4.2 Mejorar las condiciones de vivienda de los hogares en condiciones de pobreza para fortalecer su patrimonio.
Eje 3	2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.		4.3 Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables y menos costosas.
	3. Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.		4.4 Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas de suelo apto para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Con lo anterior es posible observar que en el Programa Sectorial se diseñaron objetivos y estrategias adecuados con la construcción del problema público y los cuales se encuentran alineados con la planeación nacional en materia de desarrollo social.

IV.2 Identificación de instancias involucradas

Dentro de las actividades a realizar en la formulación de la política y siguiendo la estructura metodológica adoptada⁸ en el nuevo modelo de gestión por resultados, es necesario establecer qué grupos, asociaciones o instancias gubernamentales se encuentran relacionadas con el problema que se atiende y de qué manera participan tomando en cuenta sus atribuciones jurídicas; posteriormente deben ser clasificadas por grupos.

Respecto de este punto, se revisó el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 (PEF) así como, los seis Informes de actividades de la Secretaria de Desarrollo Social y se identificó que las instancias que participaron en la política fueron las siguientes:

INSTITUCIONES VINCULADAS A LA POLÍTICA

Objetivos PSDS	Instancias
1 Contribuir a la reducción de la pobreza a través de potenciar el desarrollo de capacidades nutricionales, educativas y de salud	SEDESOL Contribuir a la reducción de la pobreza mediante la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social DICONSA Garantizar el abasto de productos de calidad a bajo costo LICONSA Contribuir a la nutrición y desarrollo de capacidades mediante el suministro de leche fortificada CNPDHO Potenciar las capacidades de las familias pobres con el mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación
2 Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables mediante estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud	Estancias infantiles S.C. Facilitar la integración laboral de madres trabajadoras SEDESOL-INAPAM. Promover asistencia social a adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad y mejorar sus condiciones de vida.
3 Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detonar las potencialidades productivas	SEDESOL- CIDS Mejorar las condiciones estructurales de zonas con rezago social, ampliando servicios eléctricos, telefónicos, hidráulicos, y saneamiento FONAHPO Disminuir la pobreza patrimonial rural, mediante subsidios para mejorar la vivienda FONART Potenciar las capacidades de los artesanos en pobreza, mediante asistencia técnica y financiamiento
4 Mejorar la calidad de vida de las ciudades, con énfasis en los grupos sociales vulnerables, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna.	FONAHPO (Vertiente urbana) Disminuir la pobreza patrimonial mediante subsidios para mejorar la vivienda CORETTI

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del PEF 2007, PSDS Informes de Labores 2007-2012 de la SEDESOL

⁸ La MML, propone como primer paso el análisis de involucrados que consiste en la identificación de los participantes en la política, los cuales deben ser agrupados y jerarquizados en un diagrama de fácil consulta.

La revisión de los informes de labores permite identificar que la Secretaría de Desarrollo Social fue la encargada de formular y coordinar la política, apoyada por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, quien tuvo la tarea de operar los apoyos económicos relacionados con los componentes: alimentación, salud y vivienda, asimismo, participaron organismos desconcentrados de la SEDESOL para atender cada uno de los componentes en que se divide la política de la siguiente forma:

INSTITUCIONES ALINEADAS A LOS COMPONENTES

ALIMENTACIÓN	SALUD	VIVIENDA	EDUCACIÓN	INCLUSIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • CNPDHO • LICONSA • DICONSA 	<ul style="list-style-type: none"> • CNPDHO • Seguro Popular • Servicios estatales de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • FONHAPO • Vertiente rural • Vertiente urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • CNPDHO • SEP • Servicios estatales de educación 	<ul style="list-style-type: none"> • INAPAM • FONART • Red de estancias infantiles S.C.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del PEF 2007, PSDS, Informes de Labores 2007-2012 de la SEDESOL, Informe de Evaluación de la política pública Prospera programa de inclusión social 2007-2012 de la ASF.

En conclusión, los análisis anteriores muestran que las instituciones participantes para formular la política, en su mayoría corresponden a instituciones gubernamentales que son coordinadas por la SEDESOL de manera centralizada y que se apoyan de instituciones estatales gubernamentales, sin embargo, es importante señalar que en esta etapa de formulación no se encontraron mecanismos que regulen y vinculen la participación de organismos sociales en el proceso de formulación de esta política.

IV.3 El PbR –SED y la MML herramientas de análisis y formulación

Otro de los aspectos fundamentales en la etapa de formulación de la política, corresponde al ejercicio analítico que se debe de realizar para encontrar alternativas viables para la solución de problemas; respecto de este tema, la gestión pública considera al Presupuesto basado en Resultados como una herramienta analítica que sirve para retroalimentar a los administradores y ejecutores del gasto, porque

ofrece un proceso estructurado para la formulación de la política o programa que se muestra a continuación:

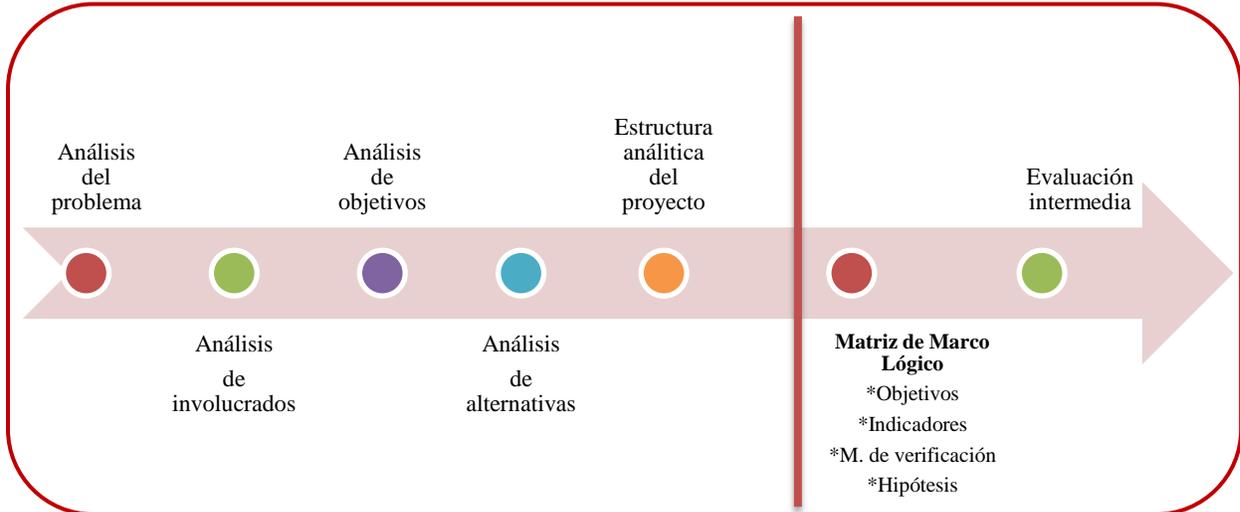


Fuente: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

Este proceso implica la formulación de objetivos desde nivel planeación nacional hasta el nivel de programas presupuestales que forman parte de la instrumentación de la política, los cuales ya han sido explicados en puntos anteriores; posteriormente es necesario trabajar en la programación de la política, mediante la elaboración de estructuras programáticas.

Para realizar la programación el Sistema de Evaluación de Desempeño, se apoya en la Metodología del Marco Lógico, que ofrece un método de análisis eficiente para la elaboración del proyecto, misma que se puede sintetizar de la siguiente forma:

ESTRUCTURA METODOLÓGICA DEL MARCO LÓGICO



Fuente: Manuales ONU-CEPAL-ILPES. Metodología del marco lógico, para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. 2005 pág. 70

La MML, se divide en dos etapas, la primera corresponde a la identificación del problema y sus alternativas de solución; para ello, es necesario definir un problema que nace de la percepción de una situación problemática; posteriormente, reconocer aquellas figuras que puedan estar relacionadas con el proyecto; también es necesario analizar el problema, estableciendo el conflicto central, definiendo las causas que dan origen y sus efectos, ya que se cuenta con esta información agruparlo en un diagrama de árbol; la siguiente tarea corresponde a un análisis de objetivos, por lo que se sugiere convertir las causas del árbol de problemas en estados positivos y construir el respectivo árbol de objetivos que estructure jerárquicamente los medios y los fines, a continuación se deben identificar alternativas de solución tomando en consideración las causas del problema y posteriormente seleccionar la alternativa óptima, por lo que es necesario formular acciones que den solución, tomando en cuenta las causas; una vez realizados estos pasos, se recomienda construir una estructura analítica en la que se establezcan 4 niveles de objetivos que corresponden a la finalidad del proyecto, el objetivo central, los componentes o productos, y las actividades.

En síntesis el método analítico que ofrece la MML, consiste en la elaboración de diagramas de ramificación en forma de árbol, mediante las cuales se identifica un

problema central, las causas que lo originan y los efectos producidos, y parte de esta información para identificar y seleccionar alternativas de solución al problema que se atiende de manera eficiente, no obstante, aun cuando la MML ha sido considerada como una herramienta valiosa, el éxito de la misma, en el proceso de formulación de la política, dependerá de la ejecución que de ella realicen los equipos de trabajo encargados de formular e implementar las políticas; por lo que es de gran relevancia que los funcionarios públicos encargados de éstas tareas, se encuentren perfectamente capacitados para hacer uso de la MML, a fin de obtener el máximo rendimiento en beneficio de una adecuada formulación.

IV.4 Diseño de indicadores de la política social

Por último, en la etapa de formulación se deben diseñar indicadores adecuados que definan operativamente los objetivos planteados en la política; tal como lo sugiere la segunda etapa de la MML, estos indicadores permitirán monitorear y medir el grado de cumplimiento de los respectivos objetivos, los cuales deberán ser agrupados en una Matriz de Marco Lógico.

La Matriz debe estructurarse en cuatro columnas que contengan objetivos, indicadores, medios de verificación, y supuestos, éstos últimos entendidos como factores externos que implican riesgos para alcanzar los objetivos; asimismo, debe tener cuatro filas que presenten los diferentes momentos del proyecto: fin, propósito, componente y actividad.

Para conocer los indicadores, mediante los cuales se vuelve operativa la política de desarrollo social, se revisaron los documentos analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007 al 2012 correspondientes al Ramo 20 Desarrollo Social, en los cuales se identificaron los siguientes indicadores, asociados con un método de cálculo y alineados al objetivo al que contribuyen.

INDICADORES ALINEADOS AL PROBLEMA DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Problema	Causas	Objetivo	Indicador	Método de Cálculo	Programa
Inseguridad Alimentaria	Falta de ingresos para: alimentación	Atender a la población en pobreza extrema mediante un paquete integral de salud, educación y alimentación	Proporcionar a la población en pobreza extrema apoyos económicos para la adquisición de bienes alimenticios	(Número de familias incluidas en el padrón activo / Número de familias en pobreza extrema x 100	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)
		Adultos mayores de 70 años y más cuentan con mayor ingreso y protección social	Cobertura del Programa respecto a la población potencial	(Padrón Activo de Beneficiarios en localidades de hasta 20 mil habitantes / población potencial en localidades de hasta 20 mil habitantes)*100	S176 Programa de Atención a los Adultos Mayores 70 y mas
	Acceso limitado a alimentos	Garantizar el abasto de productos básicos y complementarios en beneficio de la población rural ubicada en localidades de alta marginación	Margen de ahorro en la adquisición de productos básicos en apoyo a la población rural	Precio de la canasta básica en el mercado local / precio de la canasta básica en tiendas Diconsa, menos uno, por cien	S053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
		Contribuir al desarrollo de las capacidades de la población que habita en localidades rurales	Cobertura de la población objetivo	Número de hogares de la población objetivo atendidos / número total de hogares de la población objetivo x 100	S118 Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V (PAL)

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del PEF 2007 Metas Presupuestarias, 2008 Indicadores de Desempeño, 2009 MIR, 2010 Objetivos indicadores y metas, 2011 MIR, 2012 MIR, correspondientes al Ramo 20, Desarrollo Social,

La tabla anterior muestra que se elaboraron cuatro indicadores relacionados con el problema de inseguridad alimentaria y diseñados para combatir las causas que la ocasionan, éstos, fueron elaborados con sus respectivos métodos de cálculo y sirvieron de insumo para el diseño de cuatro programas presupuestarios básicamente con carácter asistencialista, dado que su característica principal radica en subsidios a los precios de la canasta básica y transferencias monetarias a la población en pobreza, a fin de aumentar su poder adquisitivo y mejorar su alimentación.

INDICADORES ALINEADOS AL PROBLEMA DE FALTA DE ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

Problema	Causas	Objetivo	Indicador	Método de Cálculo	Programa
Falta de acceso a servicios de salud	Desnutrición	Contribuir a mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.	Porcentaje de hogares beneficiarios del PASL en relación a los hogares objetivo.	(Hogares atendidos / Hogares objetivo x 100	S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
	Estilos de vida poco saludables	Impulsar el uso de los servicios preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de los integrantes de las familias beneficiarias.	Porcentaje de cobertura de población objetivo con suplemento.	Población beneficiaria que recibieron suplemento alimenticio / total de población beneficiaria	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) vertiente salud
	Baja cobertura en instituciones de salud				

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del PEF 2007 Metas Presupuestarias, 2008 Indicadores de Desempeño, 2009 MIR, 2010 Objetivos indicadores y metas, 2011 MIR, 2012 MIR, correspondientes al Ramo 20, Desarrollo Social,

Para atender las causas identificadas en el problema de acceso a servicios de salud, únicamente se diseñó un indicador general con el cual se dio tratamiento a la causa de desnutrición, mediante el abastecimiento de leche fortificada a bajo costo, mientras que para contrarrestar los efectos de hábitos poco saludables, fue tratado mediante un indicador secundario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su vertiente salud, que tiene por objetivo impulsar el uso de servicios preventivos en la materia, sin embargo, no se diseñaron indicadores que den seguimiento a la causa de baja cobertura en instituciones de salud para el tratamiento de enfermedades, de manera que la política no atendió el problema de falta de acceso a servicios de salud para la atención médica y tampoco vinculó indicadores con la política sectorial de salud para ampliar la cobertura de este servicio.

INDICADORES ALINEADOS AL PROBLEMA DE FALTA DE VIVIENDA DIGNA E INFRAESTRUCTURA

Problema	Causas	Objetivo	Indicador	Método de Cálculo	Programa
Vivienda Digna e Infraestructura	Insuficiencia de desarrollo en infraestructura	Los habitantes en condición de pobreza de las ciudades y de las zonas urbanas marginadas son beneficiados con acciones que contribuyen a reducir la pobreza urbana y a mejorar su calidad de vida	Porcentaje de Polígonos	Polígonos Hábitat atendidos / Total de Polígonos Hábitat identificados) x 100	S048 Programa Hábitat
		Desarrollar regional, social y productivamente a las comunidades en las regiones con índices importantes de alta y muy alta marginación	Proyectos para dotar de servicios básicos completos a Localidades de Microrregiones	(Proyectos de Desarrollo Integral Comunitario atendidos / Proyectos de Desarrollo Comunitario por servicios básicos solicitados) X 100	S059 Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)
		Proveer condiciones mínimas de bienestar a la población jornalera agrícola	Atención a jornaleros agrícolas	(Población jornalera atendida / Población jornalera detectada) X 100	S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
	Insuficiencia de recursos económicos	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza patrimonial.	Porcentaje de rezago anual de mejoramiento de vivienda	(Número de subsidios otorgados para mejoramiento de vivienda/ Número de subsidios rezagados de mejoramiento de vivienda)* 100	S058 Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa
		Mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para contar con un lote, adquirir, edificar, ampliar, mejorar o titular su vivienda	Otorgar subsidios a familias en pobreza patrimonial para la adquisición, construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas o compra de lotes con servicios.	(Subsidios otorgados / Total de Familias en Pobreza Patrimonial)* 100	S117 Programa de Vivienda Rural.
		Obras de infraestructura social básica realizadas	Contribución acumulada al avance a la meta sectorial de viviendas con servicios de infraestructura (pisos firmes, agua entubada)	Número de viviendas con infraestructura en proyectos aprobados	S216 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del PEF 2007 Metas Presupuestarias, 2008 Indicadores de Desempeño, 2009 MIR, 2010 Objetivos indicadores y metas, 2011 MIR, 2012 MIR, correspondientes al Ramo 20, Desarrollo Social,

Respecto de la dimensión problemática de falta de vivienda digna y falta de infraestructura en servicios, se diseñaron seis indicadores mediante los cuales se dio seguimiento a las causas que originan dicha situación, mismos que sirvieron de insumo para implementar cuatro programas presupuestarios que forman parte de la instrumentación de la política social.

INDICADORES ALINEADOS AL PROBLEMA DE FALTA DE ACCESO A EDUCACIÓN DE CALIDAD

Problema	Causas	Objetivo	Indicador	Método de Cálculo	Programa
Falta de acceso a educación de calidad	Deserción escolar temprana por falta de ingresos	Fomentar la inscripción, asistencia regular y terminación de educación básica y media superior de los beneficiarios del programa	Niños que reciben becas de educación básica y media superior Becarios de educación básica a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas + Becarios de educación media superior a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas	Becarios de educación media superior a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas. - Otros - Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa (SIOP). Becarios de educación básica a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas. - Otros - Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa (SIOP).	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) vertiente educativa
	Rezago educativo por baja cobertura				

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del PEF 2007 Metas Presupuestarias, 2008 Indicadores de Desempeño, 2009 MIR, 2010 Objetivos indicadores y metas, 2011 MIR, 2012 MIR, correspondientes al Ramo 20, Desarrollo Social,

En el caso del tema educativo, no se crearon indicadores de nivel fin, específicos para atender las causas que producen el fenómeno de falta de acceso a educación de calidad en su integralidad, sino que, el problema fue atendido mediante el PDHO, en su vertiente educativa, la cual incluyó indicadores secundarios que incidieron en el problema educativo mediante el otorgamiento de becas educativas para reducir la deserción escolar y otorgamiento de desayunos escolares en educación básica.

INDICADORES ALINEADOS AL PROBLEMA DE FALTA DE EXCLUSIÓN: PRODUCTIVA, LABORAL, FINANCIERA Y SOCIAL

Problema	Causas	Objetivo	Indicador	Método de Cálculo	Programa
Exclusión: productiva, laboral, financiera, social	Falta de apoyos productivos	Ofrecer a la población en pobreza y a organizaciones sociales apoyo para proyectos productivos	Atención a la demanda de apoyos a proyectos productivos	(Proyectos ejecutados / Proyectos solicitados) X 100	S054 Programa de Opciones Productivas
		Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los artesanos a través del fortalecimiento del ciclo productivo.	Artesanos beneficiados por FONART que incrementaron su ingreso.	(Número de Artesanos que incrementaron su ingreso) entre (Número de Artesanos beneficiados) por 100	S057 Programas del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART)
		Ofrecer a la población en pobreza y a organizaciones sociales apoyo para proyectos productivos	Proyectos apoyados por demanda a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Gobiernos Municipales e Instituciones Académicas	(Número de proyectos apoyados por demanda / Número de proyectos programados) * 100	S070 Programa Coinversión Social
	Falta de empleos formales bien remunerados	Contribuir a estabilizar el ingreso de la población objetivo en el medio rural	Cobertura	Población que recibió los jornales / población desempleada de manera involuntaria y temporal, de 16 años o más que pertenece a las microrregiones y otros municipios prioritarios por 100	S071 Programa de Empleo Temporal (PET)
	Falta de empleos formales bien remunerados	Mejorar las condiciones de acceso al trabajo de madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y 3 años 11 meses en hogares con ingresos menores a seis salarios	Porcentaje de beneficiarios que accedieron a un trabajo remunerado.	(Núm. de beneficiarios que ingresó al programa sin tener trabajo y que tras pertenecer entre tres y seis meses en el Programa accedieron a un trabajo remunerado / Total de beneficiarios que han permanecido entre tres y seis en el programa y al momento de ingreso no tenían un trabajo remunerado)*100	S174 Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
	Falta de espacios públicos	Espacios públicos con deterioro, abandono e inseguridad, en ciudades urbanas integradas en zonas metropolitanas de 50,000 o más habitantes, rescatados para el uso y disfrute de la comunidad y propician la sana convivencia.	Porcentaje de avance en la meta anual de espacios públicos intervenidos	(Número de espacios públicos intervenidos / meta anual de espacios públicos intervenidos [1000])*100	S175 Programa de Rescate de espacios públicos

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del PEF 2007 Metas Presupuestarias, 2008 Indicadores de Desempeño, 2009 MIR, 2010 Objetivos indicadores y metas, 2011 MIR, 2012 MIR, correspondientes al Ramo 20, Desarrollo Social,

Por último, en relación con el problema de exclusión: productiva, laboral, financiera y social, se identificaron seis indicadores cuya finalidad fue diezmar las causas que dan origen al problema de la exclusión con sus respectivos métodos de cálculo que permitirán medir el grado de contribución para aminorar las causas que produce la exclusión, no obstante, es importante reflexionar que en el caso de la exclusión laboral, el indicador no contribuye de manera efectiva a la creación de empleos formales bien remunerados, dado que el carácter de esa estrategia únicamente se avoca a tratar la causa de forma paliativa, debido al carácter temporal al que hace referencia.

A grandes rasgos, la revisión de los indicadores muestran que la etapa de formulación de la política sí incluyó el diseño de indicadores, tal como lo sugiere el enfoque de política, y que además fueron diseñados bajo el esquema general que ofrece la MML, sin embargo, algunos de ellos no contribuyen a eliminar las causas establecidas en las diferentes dimensiones en que se construyó el problema central, desviando las actividades de las causas principales que se pretenden subsanar para erradicar el problema de la pobreza, y por consiguiente, alterando el camino trazado para alcanzar las metas y objetivos.

Para el caso de los indicadores y sus respectivos métodos de cálculo en algunos casos no se diseñaron de forma congruente, ya que el método de cálculo no mide ni da seguimiento al indicador; y en otras ocasiones la redacción extensa de los indicadores vuelve poco clara la finalidad del indicador.

V Implementación de la Política Sectorial de Desarrollo Social

El presente apartado tiene por finalidad explorar las actividades que constituyeron la implementación de la política de desarrollo social analizada, por lo que considero pertinente recapitular las consideraciones teóricas que ofrece el enfoque de políticas respecto de esta etapa.

Se explicó que la etapa de implementación de la política consiste en la ejecución del proyecto planeado, la forma de llevarlo a la práctica es mediante una secuencia

programada de acciones coordinadas, cuya finalidad es alcanzar los objetivos y metas constituidos inicialmente.

El enfoque sugiere que en esta etapa debe ser necesario elaborar lineamientos acordes y congruentes con la legislación, que a su vez sirvan de guía para la propia implementación; en esta etapa también se deben considerar los mecanismos establecidos para la asignación de recursos con los cuales se financiará la política y prever que fluyan correctamente en tiempo y forma; por último es necesario diseñar mecanismos de supervisión cuya finalidad sea verificar que los funcionarios realicen una correcta ejecución de las actividades asignadas para contribuir al buen desempeño de la política.

Una vez que se ha establecido como marco de referencia los postulados teóricos del enfoque de políticas, es necesario explicar que la gestión gubernamental se apoya de programas presupuestarios como herramientas para instrumentar o implementar la política, los cuales son elaborados a partir de las estrategias diseñadas y de acuerdo con las temáticas en las que se pretende incidir; estos programas son elaborados bajo el mismo esquema y procesos que la política sectorial (nivel macro), pero de manera focalizada para atender un tema en específico (nivel micro), de modo que para conocer cómo fue implementada la política es necesario identificar qué programas presupuestarios operaron de forma coordinada para atender cada uno de los componentes de la política.

De acuerdo con información de la Sedesol en su publicación “Memoria de los Programas Sociales 2007-2012” reportó que la política de desarrollo social de aquel periodo se instrumentó mediante 11 programas que operaron de forma centralizada y 9 programas sectorizados y desconcentrados, mismos que fueron comparados con la información reportada en los documentos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, fue entonces que se detectó que de esos 20 programas solo 18 operaron de forma constante durante el periodo 2007-2012, programas en los cuales centraré la atención para ser analizados y que son identificados en la siguiente tabla:

PROGRAMAS INCLUIDOS EN LA POLÍTICA SOCIAL 2007-2012

Problema	Causas	Programa
Inseguridad Alimentaria	Falta de ingresos para alimentación	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) vertiente nutrición
		S176 Programa de Atención a los Adultos Mayores 70 y mas
	Acceso limitado a alimentos	S053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
		S118 Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V (PAL)
Falta de acceso a servicios de salud	Desnutrición	S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
	Estilos de vida poco saludables	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) vertiente salud
Vivienda Digna e Infraestructura	Insuficiencia de desarrollo en infraestructura	S048 Programa Hábitat
		S059 Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)
		S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
	Insuficiencia de recursos económicos	S058 Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"
		S117 Programa de Vivienda Rural.
Falta de acceso a educación de calidad	Deserción escolar temprana por falta de ingresos	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) vertiente educación
Exclusión: productiva, laboral, financiera, social	Falta de apoyos productivos	S054 Programa de Opciones Productivas
		S057 Programas del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART)
		S070 Programa Coinversión Social
	Falta de empleos formales bien remunerados	S071 Programa de Empleo Temporal (PET)
		S174 Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
Falta de espacios públicos	S175 Programa de Rescate de espacios públicos	

Fuente: Memoria de los Programas Sociales 2007-2012, Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2012

La tabla anterior muestra 17 programas presupuestarios que operaron de manera regular durante el periodo en análisis, mismos que fueron ordenados, previamente conforme a las causas establecidas como origen de las problemáticas o dimensiones en que se dividió el problema de la pobreza.

Con ello, se pudo constatar que no fueron suficientes para atender cada una de las causas identificadas, por lo que no se erradicaron algunas de las causas que originan problemas; entre ellas; la baja cobertura en instituciones de salud, con lo que quedan desprotegidas personas con enfermedades crónico-degenerativas que no cuentan con acceso a este servicio, vulnerando su derecho a la salud; asimismo; no se atendió el rezago educativo por baja cobertura de servicios de educación y

tampoco se vinculó con una política educativa que permita garantizar el acceso a educación de calidad.

Respecto del problema de falta de acceso a empleos bien remunerados, la política social no tuvo programas que atendieran ese problema de forma eficaz ni eficiente ni creo vínculos con una política integral de generación de empleos formales, estables y bien remunerados, condición necesaria para que las personas en pobreza superen su situación de dependencia de los programas asistencialistas.

Una vez señalados estos puntos será necesario revisar la implementación de los programas identificados, tomando como marco de referencia las características principales mencionadas por el enfoque de política en la etapa de implementación.

V.1 Programas sus lineamientos y mecanismos de supervisión.

De acuerdo con la estructura teórica, la actividad inicial corresponde a la elaboración de lineamientos que funcionen como una guía para la implementación de cada programa y mediante los cuales se establezcan procedimientos de actuación coherentes y afines a la legislación vigente, por lo que en principio será necesario verificar que cada programa haya contado con lineamientos vigentes durante el periodo de operación del programa, asimismo, verificar que contengan procedimientos claros sobre la forma en que se conducirá.

La revisión de los lineamientos consiste en identificar la vigencia de los mismos, igualmente, se verifica si en ellos se explicaron procedimientos claros para la identificación de la población objetivo y la población beneficiaria, así como mecanismos de incorporación a cada programa; también, se revisa que los lineamientos contengan información suficiente referente a las características y tipo de apoyo que se ofrecen; por último, que informen si existieron procedimientos establecidos para evaluar la actuación del personal a cargo de la ejecución de cada uno de los programas.

De acuerdo con la búsqueda realizada para verificar la publicación de los lineamientos de operación de cada uno de los programas fue posible observar que

al menos en cinco de ellos se operó sin la vigencia o actualización de sus reglamentos, mínimo por un periodo o dos, entre ellos se encuentran el Programa Hábitat que no actualizó sus reglas de operación en 2009; el Programa de Opciones Productivas en 2010; el Programa Microrregiones en 2011; el Programa de Apoyo Alimentario en 2011 y 2012 respectivamente; y finalmente el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles en 2012.

La revisión de cada uno de los lineamientos permite identificar un formato homogéneo con el cual se presentó la información de cada programa, contienen datos para identificar a la población objetivo y beneficiaria así como los criterios de elegibilidad, también, explica el tipo de apoyos que se otorgan y los mecanismos mediante los cuales las personas en pobreza pueden registrarse para beneficiarse de los mismos.

Lo que llama la atención es la falta de mecanismos de control de las áreas específicas a cargo de la ejecución del programa para garantizar una adecuada implementación y operación de los programas; en cambio solo se hace mención de las evaluaciones a las que podrá ser sometido, por los Órganos Internos de Control de las dependencias, por la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, instancias que efectivamente tienen la tarea vigilar la adecuada actuación pública y fiscalización de la misma pero en tiempo desfasado a la ejecución del programa, con lo que ya no es posible corregir las fallas de implementación y ejecución de los mismos, sino hasta el siguiente ciclo de operación en tiempo.

V.2 Asignación de recursos

La etapa de implementación de la política también involucra conocer cuáles son los mecanismos de asignación del presupuesto federal para ejecutar los programas presupuestarios que instrumentan las políticas públicas.

En el caso de México, es importante explicar que en el año 2006 se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual tiene por objeto

“reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales” (LFPRH, 2006). En este nuevo marco normativo se establece la necesidad de planear el presupuesto basado en objetivos que puedan ser cuantificables por medio de indicadores de desempeño, es por ello que se estableció el Sistema de Evaluación de Desempeño.

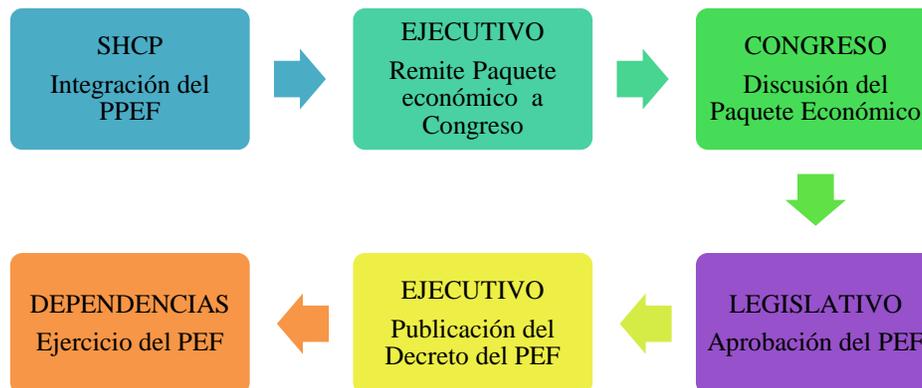
De acuerdo con los mecanismos descritos en la Ley, se explica que las Dependencias deben identificar anualmente los programas con su debida evaluación de costo beneficio y; posteriormente, registrarlos en la cartera de la SHCP quién tiene la responsabilidad de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Una vez realizado, el Poder Ejecutivo deberá remitirlo al Poder Legislativo con la finalidad de realizar debates sobre el tema y alcanzar los consensos necesarios para la posterior aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ya que fue aprobado, se turna al Ejecutivo para emitir el decreto y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación; Finalmente, los recursos aprobados y autorizados para cada programa deberán ser ejercidos por las Dependencias durante el siguiente ciclo fiscal.

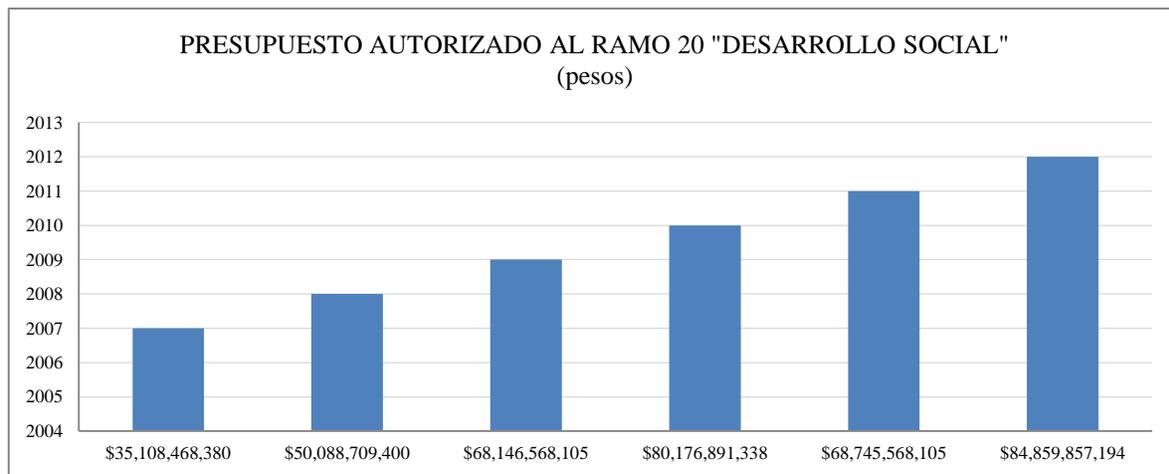
Para una mejor comprensión del ejercicio de asignación de los recursos antes descrito, se presenta el siguiente esquema:

PROCESO DE APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO



Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Presupuesto de Egresos de la Federación. del Centro de Estudios en Finanzas Públicas. Cámara de Diputados.

Referente a este tema, en los informes del Presupuesto de Egresos de la Federación del periodo que comprende 2007 al 2012, reportaron que se destinó al Ramo 20 Desarrollo Social, los siguientes recursos:



Fuente: Análisis Funcional Programático Económico de PEF, 2007-2012

La gráfica anterior muestra la asignación de recursos destinados al desarrollo social por cada año, y se percibe que los recursos se incrementaron en un 19.3% de 2007 a 2012.

Lo anterior, refleja que existen protocolos de asignación de recursos para operar los programas presupuestarios y en el caso de los programas sociales se presenta un incremento considerable en cada año.

De forma general la implementación de la política social cuenta con formalidades para la elaboración y actualización de lineamientos, sin embargo, no en todos los casos analizados fueron respetados; también cuenta con mecanismos que aseguran la disponibilidad de los recursos para operar los programas, lo que no se pudo identificar fueron actividades de control inmediato que aseguren la adecuada actuación de los ejecutores para llevar a cabo las tareas de implementación de manera eficaz.

VI Evaluación de la política social

De acuerdo con el enfoque de políticas, la evaluación es la etapa en la cual se investiga y analiza sistemática e integralmente el desempeño de las políticas públicas con el propósito de mantener un control sobre la actuación gubernamental, y verificar el acatamiento del marco normativo para mejorar la estructura organizacional; a su vez, tiene la tarea de medir el grado de cumplimiento de las metas y objetivos alcanzados y su contribución al problema que atiende; además, las evaluaciones tienen la tarea de producir información de utilidad para la toma de decisiones en forma prospectiva y ser un mecanismo de divulgación sobre la actuación gubernamental.

Para profundizar sobre las tareas de evaluación, en este proyecto se propuso identificar cuáles son las características esenciales de la evaluación en México y las entidades designadas para tales fines; y qué tipo de evaluaciones llevaron a cabo a la política de desarrollo social; e identificar cuáles fueron sus mecanismos de difusión de los hallazgos encontrados así como la información producida y sus efectos sobre la política social vigente.

VI.1 La evaluación gubernamental en México y las instituciones facultadas para evaluar

Para iniciar este tema, me parece relevante contextualizar los trabajos de evaluación en México, entre los que se puede citar el establecimiento de un Sistema de Evaluación de Desempeño, con el cual se aspira a realizar evaluaciones objetivas de los programas federales y de la gestión pública, basados en indicadores

estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los proyectos gubernamentales y de la actuación gubernamental.

Este Sistema fue institucionalizado con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, documento en el cual se designó a la SHCP y SFP como los responsables de conducir el SED; al CONEVAL como responsable de evaluar los programas sociales; y a la ASF a cargo de fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos.

Por lo anterior resulta pertinente conocer algunas de las atribuciones de estas instituciones dedicadas a la evaluación.

✓ SHCP - SFP

La Secretaria de la Función Pública (SFP) y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforman la Comisión para la Mejora de la Gestión, encargada de evaluar la gestión pública.

✓ CONEVAL

El Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), es un organismo público descentralizado, dotado de autonomía técnica y de gestión de la Secretaria de Desarrollo Social, es el encargado de normar y coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo social y de las políticas y programas que ejecuten las dependencias públicas; sus alcances en materia resolutive consisten en emitir recomendaciones, en relación con las evaluaciones realizadas.

✓ ASF

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión que tiene las atribuciones de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres órdenes de gobierno; sus alcances en materia resolutive y sancionatoria consisten

en emitir recomendaciones o fincar responsabilidades por el manejo indebido de los recursos públicos.

La revisión documental, muestra que existe una estructura sólida, para llevar a cabo tareas de fiscalización o evaluación, que se fortalece con un marco jurídico vigente, e instituciones que tienen por finalidad explícita realizar dichas tareas, apoyadas por lineamientos específicos que conducen su actuación; sin embargo, no cuentan con atribuciones sólidas y ni determinantes en materia de sanciones, con lo que su campo de actuación puede verse reducido y disminuir su impacto como organismos coadyuvantes en la mejora de la gestión pública y de las políticas.

VI.2 Evaluaciones a la política social.

Con el fin de conocer las evaluaciones realizadas a la política de desarrollo social del periodo en análisis, se revisó la información publicada en el apartado evaluaciones y resultados de programas y políticas de la página web de Coneval, en ella se informan los diferentes tipos de evaluaciones que realizan y los fines que persiguen, de acuerdo con los lineamientos generales evaluación de programas federales.

✓ Evaluaciones Coneval

EVALUACIONES REALIZADAS POR CONEVAL

Tipo de Evaluación	Descripción	Realizadas
Complementaria	Son de aplicación opcional, su finalidad es mejorar la gestión y el desempeño.	21
Consistencia y resultados	Analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas, se enfoca en seis temas: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios y resultados.	35
Diagnóstico	Se realiza a los nuevos programas para analizar la construcción del problema que se quiere atender y su justificación como problema público.	0
Diseño	Dirigido a los programas nuevos, para identificar si su esquema contribuye a la solución de problemas.	11
Específica	Consiste en trabajo de gabinete y de campo pero no se encuentran incluidas en los lineamientos generales.	15
Específica de Desempeño	Su finalidad consiste en valorar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, mediante el análisis de indicadores de resultados, abarca temas de resultados, productos, presupuesto, cobertura y seguimiento.	227
Estratégica	Diagnostican y analizan un problema público y la respuesta para atenderla	0
Ficha de monitoreo	Instrumento de monitoreo que sintetiza información clave de todos los programas y sus resultados, cuya finalidad es identificar el avance en la atención del problema social de origen	0
Ficha de monitoreo y evaluación	Consiste en analizar los avances de los programas federales de desarrollo social, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones para mejorar los programas.	0
Impacto	Mide el efecto producido de las políticas en la población beneficiaria, a fin de producir información de utilidad para la toma de decisiones en las futuras políticas	7
Integral	Su propósito es mejorar el diseño de las políticas, mediante revisiones por temáticas específicas y su interacción entre ellas	3
Procesos	Orientada a la revisión de la gestión operativa de los programas, a fin de mejorar la etapa de implementación, consiste en análisis de campo para identificar fortalezas y debilidades	2
Total		321

Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

La tabla anterior muestra que Coneval realizó 321 evaluaciones a los programas sociales que integran la política sectorial de desarrollo social que operó de 2007 al 2012, mismas que sirvieron para la integración del “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012” que tiene por objetivo valorar el desempeño de la misma.

El informe concluye que entre 2008 y 2010, se “incrementó en 46.2% el número de personas en situación de pobreza, afectando mayoritariamente a zonas urbanas” (Coneval, 2012), respecto de este punto es importante contrastar que aun cuando

se incrementaron los recursos al sector, no se vieron reflejados en disminuir el número de personas en situación de vulnerabilidad, por el contrario se incrementó..

En relación a las evaluaciones realizadas a los programas sociales Coneval identificó que no se realizan análisis adecuados para la identificación de problemas, toda vez que existe confusión entre causas y los efectos, por lo que las acciones se dirigen a erradicar los efectos y no las causas. Bajo estas premisas queda por sentado que las bases estructurales de la política no son las adecuadas para atender el problema de manera eficaz ni eficiente.

Asimismo, señaló que la política en su vertiente protección social se desarrolló de manera poco organizada, ya que no existió un trabajo de coordinación intersectorial; y aun cuando los programas sociales van en incremento, "no existen mecanismos eficaces que aseguren que se dirijan a la población más vulnerable, debido a que su lógica obedece a fines políticos y no de resultados" (Coneval 2012).

De forma general el informe explica que en el ámbito de servicios de salud y educativos, existen desigualdades que se fortalecen con los sesgos de la política social; igualmente, en el tema de generación de empleos, los esfuerzos son insuficientes.

En síntesis, las evaluaciones realizadas por Coneval muestran problemas estructurales en el diseño de la política; situación que se refleja en un bajo impacto sobre la población vulnerable para menguar el problema que se atiende; por otro lado refleja una falta de interés real para solucionar el problema y una doble intencionalidad en las acciones de gobierno.

✓ Evaluaciones ASF

Con la revisión del Sistema Público de Consulta de Auditorías de la ASF, fue posible verificar que se realizaron 773 auditorías, al sector desarrollo social del periodo 2007 al 2012, no obstante debido al volumen de información únicamente se revisó el informe de las auditorías al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por considerarlo uno de los programas de mayor importancia en la política social en revisión.

El objetivo principal de las auditorías fue fiscalizar las acciones y entrega de los apoyos en sus componentes: educativo, salud y alimentario.

Las auditorías revelaron entre otros temas que no existió un manejo transparente de los recursos públicos destinados a este programa en el componente de salud; en cuanto a formulación de la política, se identificaron deficiencias al no establecer indicadores ni metas en temas de cobertura o nutrición.

Para finalizar la revisión de la etapa de evaluación de la política social, se puede concluir que existen los esfuerzos por impulsar una cultura de fiscalización y evaluación, sin embargo, estas evaluaciones no muestran un impacto contundente para mejorar la gestión pública o sancionarla, debido a que las instituciones encargadas no cuentan con atribuciones jurídicas suficientes para sancionar las malas prácticas y de esta manera corregir las deficiencias que se presentan.

La mayoría de los hallazgos que reflejan las evaluaciones, indican fallas en el diseño estructural de las políticas, mal manejo de los recursos públicos y falta de contrapesos que equilibren el ejercicio del poder gubernamental.

Conclusiones

El desarrollo de los cuatro capítulos que integran la presente tesis, se llevaron a cabo bajo un método comparativo, en el que se revisó material bibliográfico, entre los que destacan las lecturas de los principales exponentes del enfoque Ciencias de Políticas, compilados por Luis F. Aguilar Villanueva, con los cuales se hizo un ejercicio de reconstrucción de la iniciativa Ciencias de política, que surgió como una propuesta teórico-metodológica innovadora para mejorar la planeación política, propuesta desde la esfera académica, con la cual se promovió y difundió el modelo neoliberal durante el periodo de Guerra Fría.

En esta investigación, quedó explícito que este enfoque fue pensado como un modelo de gestión política de carácter racional y multidisciplinario, que se enriquece con el ejercicio plural, lo que significa, la participación activa en la vida política de diversos sectores sociales, quienes deben aportar elementos específicos para la atención de los problemas públicos, alcanzando ciertos contrapesos, a fin de encontrar soluciones óptimas en beneficio del bienestar humano. Es por ello que se considera un enfoque de carácter democrático.

Asimismo, se realizó una revisión de los documentos normativos, de gestión y rendición de cuentas, para obtener una noción general de las características del proceso de elaboración de la política social en el país del periodo 2007 al 2012, que cabe señalar, fue estructurada en cinco áreas de atención que son: alimentación, salud, vivienda, educación e inclusión.

Con ambas revisiones se pudieron alcanzar los objetivos planteados, entre ellos, realizar un análisis comparativo entre los postulados teóricos y la política social, que para efectos de análisis en este trabajo fueron consideradas las cinco etapas propuestas por Martín Jaime (Jaime, et al, 2013); mismas que se ven reflejadas en la elaboración de la política de desarrollo social en revisión, bajo los lineamientos establecidos por la Metodología del Marco Lógico, por lo que es posible afirmar que la política social en México presenta la misma estructura o andamiaje de elaboración que el enfoque de política.

No obstante, cada una de las etapas que engloban el ciclo de políticas debe atender tareas específicas, que para el caso de este proyecto, se trabajaron como dimensiones o categorías que le confieren características esenciales de los fines que persigue el enfoque teórico; entre ellas, se encuentran el carácter plural y democrático, fomentado por la participación social; la utilización de análisis racionales e integrales para encontrar soluciones óptimas; y alcanzar el bienestar humano, es en estos aspectos donde la política social difiere del enfoque teórico por los siguientes motivos:

No se encontraron documentos contundentes que verifiquen los mecanismos y resultados de participación social; ni de actividades con diversos enfoques multidisciplinarios que proporcionen información confiable para la toma de decisiones; cuestiones elementales para la consolidación de un modelo de gobernanza democrático que el enfoque teórico propone, cabe señalar que esta información fue solicitada a las instancias a las que hace referencia el PND, mismas que indicaron no ser de su competencia.

Asimismo, el problema central que dio origen a la política no pudo combatirse, por el contrario, la pobreza se incrementó, tal como lo muestran las cifras ofrecidas por Coneval en su Informe de Pobreza en el que muestra que en 2012 había 61.4 millones de personas en pobreza, en tanto que en 2006 la cifra fue de 45.5 millones de personas; lo que representa 16 millones de pobres más, esto refleja que la política en análisis no tuvo el impacto suficiente en el problema que atendió pues la cifra de pobres aumentó.

El segundo objetivo alcanzado fue identificar si la política social en análisis se diseñó para la atención de un problema público; al respecto, se encontró que durante el proceso de planeación se estimó necesario incluir el fenómeno de la pobreza, debido a que en este periodo se profundizaron sus síntomas¹; entre otros aspectos,

¹ De acuerdo con datos ofrecidos en los informes de pobreza CONEVAL, entre 2006 y 2008, hubo un aumento en la pobreza extrema, dado que, la pobreza alimentaria creció del 13.8% al 18.2%; mientras que la pobreza patrimonial alcanzó el 47.4% de la población; y la pobreza de capacidades alcanzó al 25.1% de la población.

también se pudo definir con perfil público, debido a las causas que lo originan, entre ellas, la falta de acceso a alimentación, salud, vivienda y exclusión educativa, y laboral, aspectos que deben ser garantizados por el Estado, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y la LGDS..

Por tanto, el fenómeno de la pobreza es considerado un problema público; a pesar de ello, en las siguientes fases de elaboración de la política, se desdibujan los aspectos que se pretenden atender según lo citado en el proyecto de planeación, dando un vuelco significativo en la formulación de la política, que termina por no atender las causas, ni por utilizar estrategias integrales; ya que en la mayoría de los programas que conforman la política, su principal estrategia consistió en transferencias de apoyos monetarios, dirigidos por una institución central, situación que crea una relación de codependencia entre la población afectada y el gobierno, ya que si los programas de subsidios desaparecieran, la población objetivo quedaría sin recursos, por lo que sería conveniente que se vinculen acciones transversales con políticas económicas, que incidan en la generación de empleos estables y bien remunerados que garanticen la estabilidad económica de la población en situación de pobreza a fin de alcanzar independencia económica y por consiguiente alcanzar el desarrollo social.

Respecto del último objetivo, en el que se propuso detectar las principales deficiencias que se presentan durante el proceso de elaboración de la política, también se pudo determinar que, aun cuando por mandato las políticas deben asignar su presupuesto con base en los resultados; y que la planeación y elaboración de las mismas debe guiarse por los lineamientos de la MML, se observó que el presupuesto en materia de desarrollo social se incrementó de 20 mil mdp en 2006 a 84 mil 859 mdp en 2012, sin embargo, las deficiencias de la política no se resarcieron, y por tanto, no existió un impacto significativo en la disminución de la pobreza al finalizar el sexenio; por otro lado, la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño en conjunto con la Metodología del Marco Lógico, no son aprovechada adecuadamente, pues se detectaron deficiencias al analizar las

problemáticas que se atienden a nivel programas presupuestarios, en los cuales existe confusión entre causas y efectos, impactando negativamente en la elaboración de las estructuras programáticas y en el diseño de indicadores que no son congruentes con el fin que persiguen.

Previo a la realización de la presente investigación se formuló la hipótesis de que el ejercicio de la Política Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, carece de los postulados fundamentales que el enfoque Policy Sciences aporta, entre los que se encuentran los análisis multidisciplinarios, ejercicios democráticos y el carácter humanístico orientado a la resolución de problemas, puedo concluir que a nivel normativo sí existe el enfoque de política pública y se encuentra institucionalizado con la expedición de la Ley de Planeación de 1983, en la que se establecen los términos de la planeación nacional y que desde mi punto de vista, fue el resultado de las reformas que se realizaron por el compromiso adquirido con la firma de la primera Carta de Intención con el FMI; y que se refuerzan en 2006 con la implementación del Modelo de Gestión por Resultados difundido como el PBR-SED.

No obstante, en el plano práctico las Secretarías y Dependencias estatales, encargadas de la gestión pública no han podido modificar su cultura organizacional para adoptar la gestión por resultados; ni han adquirido la experiencia suficiente para elaborar políticas públicas eficientes, como prueba de ello, se muestran las deficiencias estructurales contenidas en las estrategias programáticas y que fueron temas de recomendaciones en los Informes de Auditorías de la ASF, por lo que quedan dudas significativas de que la gestión pública actúe bajo enfoque de política pública.

A fin de complementar lo antes citado, me parece pertinente enumerar los hallazgos más relevantes que sostienen las afirmaciones realizadas.

1° Definición de Problemas

Tanto el enfoque Ciencia de Política como la política pública como herramienta de solución; refieren como elemento indispensable, promover la participación

entre sociedad y gobierno para una mejor identificación, atención y resolución de los problemas públicos; no obstante, se observa que aun cuando se encuentra reglamentado, por parte del sector gobierno, no existen mecanismos reales, claramente establecidos para fomentar una vinculación efectiva; un ejemplo de ello fueron los datos registrados en el PND, en su apartado “Anexos, Consulta Ciudadana”, donde enumeran una serie de mecanismos, mediante los cuales se consultó a la ciudadanía y hacen un recuento del total de los participantes; sin embargo, no ofrecen información metodológica para seleccionar a esos participantes, a fin de garantizar la representatividad ciudadana.

Por otro lado, es indispensable tomar en cuenta que en varios periodos históricos recientes del país, se han hecho presentes movilizaciones sociales cuya finalidad consiste en hacer visible los problemas que afectan a diversos sectores, saltándose de esta manera los protocolos normativos para el ejercicio de participación democrática, dicha situación puede ser considerada un síntoma, que refleja que la sociedad no se considera representada, ni tomada en cuenta, bajo los protocolos establecidos, por lo que tiene que recurrir a otras alternativas para hacerse escuchar ante los representantes del gobierno.

Por tanto, es posible inferir que las políticas públicas en México, no muestran tintes distintivos de pluralidad, tal como lo propone el enfoque Ciencias de Política, ya que no existe una comunicación efectiva entre sociedad y gobierno.

2° Construcción de Agenda

Otra característica del enfoque de política pública, consiste en incluir en la agenda problemas de carácter público que requieren ser atendidos de manera urgente y conjuntamente; la revisión de la elaboración de la política y los informes de evaluación, muestran que durante las gestiones de planeación se incluye un problema público (pobreza), para mantener aceptabilidad política y que ocultamente es utilizado para fines políticos; con ello se deduce que: los

problemas públicos (pobreza) se convierten en medios para alcanzar fines políticos a través de un doble discurso.

Desde otro ángulo, también puede observarse que no existe un ejercicio real de debates y trabajo conjunto para la toma de decisiones, en primera instancia, porque no es promovido por el sector gobierno²; y tampoco existe una cultura de participación ciudadana que al menos se mantenga informada de los temas que se atienden y cómo se atienden, situación que deja fuera la participación plural y democrática que ofrece el enfoque.

3° Formulación de la Política

El enfoque sugiere la utilización de análisis multidisciplinarios para mejorar la toma de decisiones y formulación de las políticas; referente a este tema, la revisión de las estructuras programáticas, permite ver que la adopción de metodologías de análisis (llámese MML), se da solamente a nivel normativo, pero no se refleja en una adecuada formulación de la política; ya que se encontraron algunas deficiencias entre métodos de cálculo que no miden a los indicadores, y estos a su vez no son coherentes con las metas planteadas, lo que muestra un débil formulación de la política.

4° Implementación

El proceso de la política en su etapa de implementación, en teoría, se caracteriza por la ejecución del proyecto guiado por lineamientos operativos y controles de supervisión; de los 17 programas que fueron revisados se encontró que todos ellos operaron con lineamientos operativos, no obstante, en cinco de los programas no se actualizaron; además, durante el proceso de revisión tampoco fue posible confirmar la existencia de protocolos de control que aseguren certeza y confiabilidad de que se haga cumplir el marco normativo; y

² Al respecto resultaría sumamente interesante, realizar un análisis comparativo, entre la cantidad de recursos económicos, humanos y tecnológicos, destinados a las campañas políticas en tiempos electorales; en comparación, con la cantidad de esos mismos recursos destinados a promover una cultura de participación social.

el adecuado desempeño de los funcionarios en las tareas de ejecución de los programas que integran la política.

5° Evaluación

El enfoque explica que es la revisión sistemática de los procesos de elaboración y ejecución, donde se evalúa la pertinencia y cumplimiento de la política. En relación con este tema, se reconocen los esfuerzos de las instituciones encargadas, las cuales diagnostican las fallas estructurales, actuación de los servidores públicos y los manejos indebidos de los recursos. Sin embargo, se realizan posteriori a la política y no cuentan con atribuciones para sancionar en caso de encontrar acciones indebidas, por lo que no impactan significativamente.

En síntesis y por todo lo anterior expuesto, puedo concluir que en México las políticas públicas pueden ser consideradas como tal, solo en las formas estructurales pero no en los contenidos y fines que persiguen.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) Problemas Públicos y agenda de gobierno. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) La implementación de las políticas. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva y Luis F. (1992) “Estudio Introdutorio”, El Estudio de las Políticas Públicas. México D.F. Miguel Ángel Porrúa

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) El Estudio de las Políticas Públicas. México D.F. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) La hechura de las políticas. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. “Marco para el análisis de políticas públicas” disponible en <https://sites.google.com/site/analisisppug/home/lecturas-app>

Aparicio Cabrera, Abraham. (2010) “Economía mexicana 1910-2010: balance de un siglo” ECOES-Facultad de Economía UNAM.

Arnold Cathalifaud, Marcelo y Osorio, Francisco (1998) Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas Cinta de Moebio, núm. 3, Chile. Universidad de Chile Santiago.

ASF. (2009). Alcance de sus atribuciones constitucionales y legales. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/167/167573.pdf> (consultado el 11 abril 2018)

Bobbio, Norberto. (1989) Estado gobierno y sociedad: por una teoría general de la política; trad. de José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica.

Bertalanffy, Ludwing V. (2004) “Teoría General de los Sistemas”. Fondo de Cultura Económica. 2004.

Bouzas, Ramón. (2005) "Los caminos de la evaluación de políticas públicas: Una revisión del enfoque" Revista de Investigaciones políticas y sociológicas año/vol. 4, núm. 002. Santiago de Compostela, España. Universidad de Santiago de Compostela.

Berman Paul. (1979) "El estudio de la macro y micro implementación" en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), (1993) La implementación de las políticas. México, D. F. Miguel Ángel Porrúa.

Barquera S, Rivera-Dommarco J. y Gasca-García A. (2001) "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. Salud Pública de México. Vol. 43 núm. 5. Octubre. pp. 464-477.

Bermudez S. Roberto. (2009) "Metamorfosis nacional. Las transformaciones en México: antecedentes y cambio del Estado Benefactor al Estado Neoliberal". México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Cardozo, Myriam I. (2006) La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Centro de Estudios en Finanzas Públicas (2008). El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Planeación. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1152008.pdf> (Consultado el 11 abril 2018)

Centro de Estudios en Finanzas Públicas. (2014) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Presupuesto de Egresos de la Federación. Disponible en http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2014/diplomado_fp/presentaciones/06.pdf (Consultado el 06 marzo 2018)

Chirigno, Patricio (1992) "Surgimiento del Estado de Bienestar y las políticas públicas en América Latina". NU – CEPAL- CELADE.

Cohen, Michael D.; March, James G y Olsen, Johan P. (2011) El bote de basura como modelo de elección organizacional Gestión y Política Pública, vol. XX, núm. 2, septiembre, pp. 247-290. México D.F. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.

CONEVAL. (2007). Estatuto orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Disponible en

<https://www.coneval.org.mx/Normateca/MarcoJuridico/Documents/ESTATUTOORGANICODELCONVAL2015.pdf> (consultado el 11 abril 2018).

CONEVAL. (2008) Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> (consultado el 17 de abril 2018).

CONEVAL. Resumen Ejecutivo del Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. (2008). Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> (consultado el 17 de abril 2018)

CONEVAL. Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. (2012). Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> (consultado el 17 de abril 2018)

Cortez, Carlos; Landázuri, Gisela y Moreno, Patricia. (1993) Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural Política y Cultura, núm. 3, invierno, pp. 147-165 México D.F. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Dahl, R. (1954). "El método conductista en la Ciencia Política (Epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito)", Revista de Estudios Políticos, marzo-abril (134), p.p. 85-109

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, para el Ejercicio Fiscal 2008. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgqrcs/reglas/2008/20%20SEDESOL%2008/2009%20SEDESOL%2007%20P.%20At.%20Adultos%20May.%2070%20a%20F1os%20ZR%2007%20ROP%20311207.doc> [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5076295 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5126475 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173559&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228700&fecha=30/12/2011 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2007/20%20SEDESOL%2007/2005%20SEDESOL%2007%20P.%20Apoyo%20Alimentario%20ROP%20280207.DOC. [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2008. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5012014 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126477&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagg/dgorcs/reglas/2007/20%20SEDESOL%2007/2001%20SEDESOL%2007%20P.%20Abasto%20Rural%20ROP%20280207.doc> [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5044735&fecha=13/06/2008 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076278&fecha=29/12/2008 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126478&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173470&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229905&fecha=27/12/2011 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda, Tu Casa, para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964136&fecha=28/02/2007 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2008. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2008/20%20SEDESOL%2008/20-04%20SEDESOL%2007%20P.%20Tu%20Casa%20ROP%20301207.doc>. [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076277&fecha=29/12/2008 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126465&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173577&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa, para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228660&fecha=30/12/2011 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964187&fecha=28/02/2007 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el Ejercicio Fiscal 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012020&fecha=30/12/2007 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126474&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173573&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el Ejercicio Fiscal 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012068&fecha=31/12/2007 [Consultado el 26 de noviembre del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173560&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126615&fecha=29/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126479&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación, (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229906&fecha=27/12/2011 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, modifican y publican las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el Ejercicio Fiscal 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012066&fecha=31/12/2007 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, modifican las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076292&fecha=29/12/2008 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal modifican las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5173564 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4945206&fecha=10/01/2007 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2009. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5115512 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación. (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126470&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173104&fecha=30/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FONART, para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076294&fecha=29/12/2008 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FONART, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126481&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías FONART, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173575&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Acuerdos/2007/28022007\(10\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Acuerdos/2007/28022007(10).pdf) [Consultado el 21 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076293&fecha=29/12/2008 [Consultado el 21 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126483&fecha=28/12/2009 [Consultado el 21 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173562&fecha=31/12/2010 [Consultado el 21 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228701&fecha=30/12/2011 [Consultado el 21 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5075391&fecha=23/12/2008 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126611&fecha=29/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173568&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227719&fecha=31/12/2011 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2008) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el Ejercicio Fiscal 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5075388&fecha=23/12/2008 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación, (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126486&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación, (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5173106 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación, (2011) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229943&fecha=27/12/2011 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2007) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2007. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964248&fecha=28/02/2007 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2009) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126472&fecha=28/12/2009 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Diario Oficial de la Federación (2010) ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173578&fecha=31/12/2010 [Consultado el 26 de marzo del 2018]

Downs Anthony, "El ciclo de atención de los problemas sociales" en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), (1997) Problemas públicos y agenda de gobierno, México. Miguel Ángel Porrúa.

Documento de trabajo resultado de los talleres temáticos Eje 3 "Igualdad de oportunidades." Pobreza y grupos vulnerables". 2007.

Easton, David. (2001) Categorías para el análisis sistémico de la política en Diez textos básicos de ciencia política. España. Ariel S.A.

Easton, David. (1969) Esquema para el análisis político. Buenos Aires, Argentina, Amorroutu Editores.

Elmore Richard F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones públicas en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), (1993) La implementación de las políticas. México, D. F. Miguel Ángel Porrúa.

Etzioni, Amitai. La exploración combinada, un tercer enfoque de la toma de decisiones en Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) La hechura de las políticas. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Farge Collazos, Carlos. (2007) El Estado de bienestar. Argentina, Universidad adventista del Plata. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005>

Flores A. María de Lourdes, Barrera C. Edith. (falta año) "Los programas de abasto social en México: abasto social de leche y tortilla. CESOP

Garson David. De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso en Aguilar Villanueva, (1992) El Estudio de las Políticas Públicas. México D.F. Miguel Ángel Porrúa.

González Javier. (2010) La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana en Méndez José Luis, coordinador. Los grandes problemas de México, políticas públicas. México D.F. Editorial El Colegio de México.

Gordon, Sara, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados: una aproximación a la política social en México" en Schteingart, Martha. (1999) "Políticas sociales para los pobres en América Latina", México. Miguel Ángel Porrúa.

Hansen, Roger D. (1971) "La política del desarrollo mexicano" México, Siglo XXI editores.

Informe de Evaluación núm. 1575 de la Política pública PROSPERA Programa de inclusión social. ASF. 2016

Jaime Fernando Martín, Dufour Gustavo, Martín Alessandro y Amaya Paula (2013) Introducción al Análisis de Políticas Públicas. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Kuhn S. Thomas (1971) La estructura de las revoluciones científicas. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, Harold (1992) "La orientación hacia las políticas públicas" en Aguilar Villanueva, El Estudio de las Políticas Públicas. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

Lasswell Harold. "La Concepción emergente de las ciencias de políticas" en Aguilar Villanueva (1992) El Estudio de las Políticas Públicas. Ed. México D.F. Miguel Ángel Porrúa.

Lazarín, Federico. (1996) "Educación para las ciudades: las políticas educativas 1940 – 1982" Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 1 núm. 1 ene-jun. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, México: Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación

Ley de Planeación DOF. 2016

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Educación

Ley General de Salud

Lindblom, Charles E. La ciencia de salir del paso en Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) La hechura de las políticas. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Charles E. Todavía tratando de salir del paso, en Aguilar Villanueva Luis F. (1992) La hechura de las políticas. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Charles E. La ciencia de salir del paso en Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) La hechura de las políticas. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Charles E. Todavía tratando de salir del paso, en Aguilar Villanueva Luis F. (1992) La hechura de las políticas. México D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lizama Carrasco, Guillermo. (2015) “Los sistemas de evaluación de las políticas públicas en los países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú y México)”. Disponible en <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icshu/article/view/965/963> (consultado el 11 abril 2018)

Marsh, David y Stoker, Gerry. (eds.) (1995) Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid. Alianza Universidad.

Moreno González y María Guadalupe (2014) Movimientos sociales y desarrollo en México contemporáneo Espacios Públicos, vol. 17, núm. 39, enero-abril, pp. 93-104 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

Ortegon, Edgar et al. (2005) Serie Manuales. Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile, Naciones Unidas CEPAL.

Ortiz G, María Guadalupe. (2015) “Neoliberalismo, políticas públicas y cultura de autogestión para el desarrollo en México y Chile”. Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, vol. XXV, núm. 2, julio-diciembre, pp. 75-97.

Peñaz Felizzola y Olga Luz. (2010) El enfoque Conductista en la Ciencia Política. Colombia, Universidad Externado de Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, 2007.

Portilla Marcial, Octavio, Carlos. (2005) "Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación". Estado de México, Espacios Públicos, vol. 8 núm. 16.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007- 2012 Secretaria de Desarrollo Social. México, 2007

Rama German W. (2001) Las políticas sociales en América Latina. Santiago de Chile.

Retamozo, Martin. (2006) "Notas en torno a la dicotomía público – privado: una perspectiva política" Colombia, Reflexión política Año 8 No. 16. Disponible en <http://perio.unlp.edu.ar/sitios/opinionpublica2pd/wpcontent/uploads/sites/14/2015/09/P1.3-Retamozo.-P%C3%BAblico-y-privado-1.pdf>

Rein Martin y Rabinovitz Francine. La implementación. Una perspectiva teórica entre la intención y la acción en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), (1993) La implementación de las políticas. México, D. F. Miguel Ángel Porrúa.

Rodríguez M. Luis." Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza." en Cordera C. Rolando y Cabrera A. Carlos. (199) La política social en México: tendencias y perspectivas. México. Facultad de Economía UNAM.

Ruíz, Velázquez Norma. (2000) "La política social en México hacia el fin del siglo" México. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Sabatier Paul A. y Mazmania Daniel A. La implementación de la política pública: Un marco de análisis en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), (1993) La implementación de las políticas. México, D. F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez G. José Juan. (1998) "Administración Pública y Reforma del Estado en México". México. Instituto Nacional de Administración Pública.

Sánchez Pérez, Margarita. (2005) (ed.) "Análisis de Políticas Públicas". Universidad de Granada, Ciencias Políticas y Sociología.

SEDESOL subsecretaría de prospectiva, planeación y evaluación - unidad de planeación y relaciones internacionales. "Memoria de los Programas Sociales 2007 2012", Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Memoria_2007-2012 (consultado el 26 marzo de 2018)

Snyder, L. L. (1973) "El mundo en el siglo xx 1900 – 1950" Barcelona: Editorial Labor Sa.

Soto Sandoval Francisco. (1998) "La década del Estado Benefactor en México". Universidad Nacional Autónoma de México. P 58

Subirats Joan, et. al. (2008) Análisis y Gestión Política. España, Editorial Ariel S.A.

Tello, Carlos. (2007) "Estado y desarrollo económico: México 1920-2006". México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México.

Thomson, D. Historia mundial de 1914 a 1968. FCE México 1959

Valencia, German y Álvarez, Yohan. La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios políticos 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121. (2008 julio-diciembre).

Vargas H. José Guadalupe. (2007) "Liberalismo, neoliberalismo, postneoliberalismo". Revista Mad. núm. 17. Universidad de Chile. Pp. 66- 89.

Weiss, Carol. (2008) Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. 3ª ed. México, Editorial Trillas.

Wodrow, W. (1918) Nuestro programa es el de la paz mundial. Disponible en <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/noticias.asp?id=2350>