



PASO 3

INFLUYENDO EN LA AGENDA PÚBLICA Y LA AGENDA DE GOBIERNO:

¿CÓMO DISTINGUIMOS ESTAS AGENDAS, Y UBICAMOS LA ARENA PARA INCIDIR?

Objetivo: Al final de este paso conocerán la diferencia entre la **agenda pública** y la **agenda de gobierno**, y entenderán cuáles son las **arenas de incidencia** de las políticas públicas para definir en cuál de ellas incidir.

En el modelo de cultura cívica del paso anterior (**Figura 13**), se resaltó que la organización de la ciudadanía es importante para la solución de problemas públicos. Sin embargo, el gobierno no atiende todos los problemas públicos, sino sólo los que se colocan en la agenda de gobierno. Para que los asuntos públicos entren a la **agenda de gobierno**, debe haber consenso en cuanto a:

- 1** La **definición** del problema público.
- 2** Las **causas** del problema público.
- 3** Las **formas** de solucionarlo.
- 4** La **necesidad de intervención gubernamental** para la solución del problema público.

Es indispensable distinguir que, mientras un asunto puede cobrar mucha importancia dentro una comunidad, puede no parecer relevante para los gobernantes. Por eso, las organizaciones pueden ayudar a visibilizar y articular estos asuntos para que sean retomados en la agenda pública y en la agenda de gobierno.

3.1. Agenda pública y agenda de gobierno

Agenda pública

La agenda pública se construye a partir de que un asunto se vuelve importante en una comunidad, porque está afectando la vida de muchas personas. En el momento en el que socialmente se percibe la necesidad de solucionarlo, es cuando se detecta el problema público. Los asuntos se encuentran en la agenda pública porque se identifican como problema, se debaten o se hacen visibles para otros y porque merecen la atención de las autoridades y se encuentran dentro de su competencia. Para colocar un tema en la agenda pública, la **opinión pública** juega un papel fundamental.

Figura 14. ¿Qué es la opinión pública?

La Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), en su libro *Cómo incidir en la opinión pública*, define la **opinión pública** como “**un proceso comunicativo mediante el cual los ciudadanos se interesan sobre un hecho, forman juicios y se expresan sobre determinado asunto**”. Vista de esta forma, es un proceso en que concurren muchos actores, incluyendo los medios de comunicación, la ciudadanía en general y grupos específicos de presión (gremios, organizaciones de base, grandes compañías, las iglesias, el gobierno, los partidos políticos, etc.). En un contexto ideal, también es un proceso que genera acción y cambios sociales positivos.

Fuente: The Washington Office on Latin America (WOLA), 1996.

Agenda de gobierno

La agenda de gobierno se compone por los temas en los que los gobernantes se plantean tomar acción y les dedican recursos y tiempo, formulando programas, leyes, y otro tipo de acciones gubernamentales de los que las instituciones públicas o autoridades son responsables. Son parte de la **agenda de gobierno** asuntos que entran en el debate gubernamental, aunque no necesariamente se atiendan, y asuntos que alguna autoridad con facultades legales decide atender.

La clave para comprender la formación de la agenda es la **relación entre los temas y las instituciones**.

Un tema sólo empieza a adquirir relevancia cuando establece un vínculo con una institución del sistema político

Parsons, 2007

La relación entre estas dos agendas es compleja. La agenda pública, en el mejor de los casos, debería preceder e influir a la agenda de gobierno, para que la solución al problema público sea legítima y consensada con la ciudadanía. Sin embargo, no todos los asuntos de la agenda pública son parte de la agenda de gobierno, y en ocasiones la labor de las organizaciones consiste en presionar e incidir para que estos problemas ya conocidos y debatidos (en la agenda pública) pasen a ser asuntos que el gobierno atienda y se les asigne recursos públicos para su resolución.

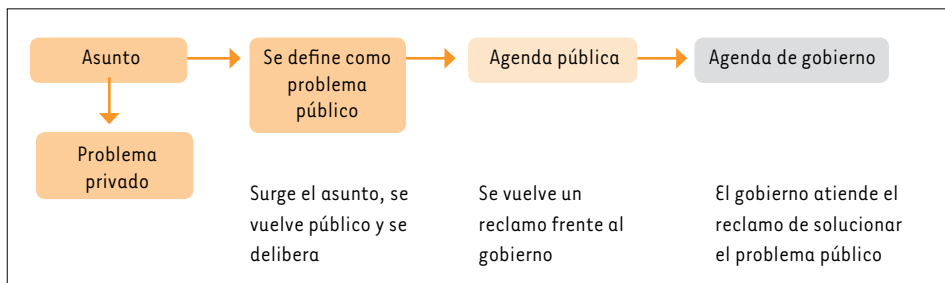
La sociedad se preocupa por un **problema** cuando algo en el debate público indica que **potencialmente todos podemos salir afectados**, de manera directa o indirecta. Por eso, para que un asunto pase a la **agenda pública o de gobierno** tiene que **demostrarse su importancia y lograrse un reconocimiento público**.

En algunos casos, la agenda de gobierno puede preceder y posicionar algún problema en la agenda pública y, con ello, legitimar una intervención gubernamental. Por eso, es importante distinguir cómo surge el problema público y cómo se coloca en las agendas.

Los **factores** que **determinan** la entrada de un problema público a la **agenda de gobierno** son:

- Un detonante o momento coyuntural (elecciones, sucesos económicos relevantes, informe de gobierno o de una organización internacional, etc.).
- Que sea competencia de alguna autoridad de gobierno.
- La percepción del público de que el problema merece la intervención del gobierno.
- La relevancia y significación social del problema.
- La cobertura y difusión de los medios de comunicación.

Figura 15. ¿Cómo se incorpora un asunto público a la agenda de gobierno?



3.2. Arenas públicas de incidencia

Las arenas públicas de incidencia son los ámbitos de gobierno donde se puede incidir ya sea en el aspecto territorial o en el de división de poderes. En el ámbito territorial, las arenas de incidencia son el nivel municipal, el estatal y el nacional o federal. En cuanto a la **división de poderes**, las arenas de incidencia son el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

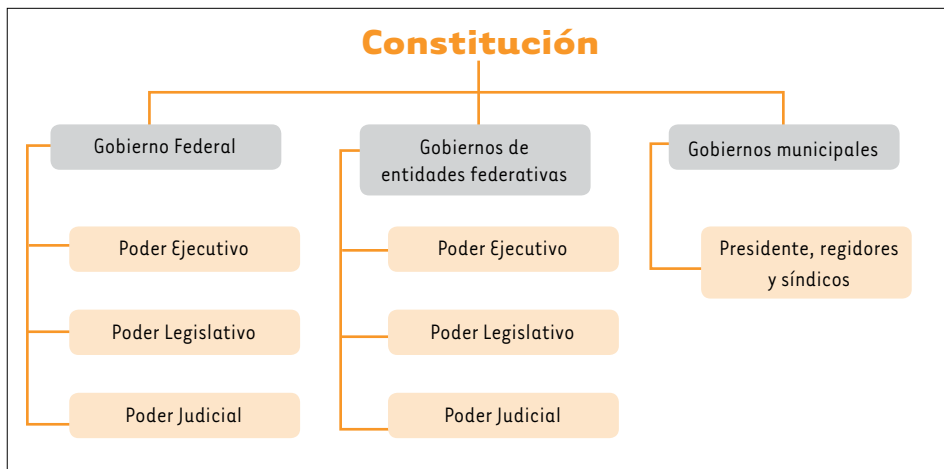
Uno de los puntos fundamentales para incidir y colocar asuntos en la agenda de gobierno es identificar claramente a qué “ventanilla de gobierno” se debe acudir y, sobre todo, a qué instancia de gobierno le compete, tiene facultades y realmente puede atender el problema público. En esta etapa se debe recordar que el gobierno no es un ente monolítico, sino un conjunto de oficinas, dependencias, políticas, planes, etc. Cuando ustedes identifiquen el problema que quieren llevar a la agenda pública y de gobierno, es importante también **detectar cuál es el ámbito al que le corresponde la resolución de este problema**, así como los pasos que se deben seguir para lograr que las instancias competentes actúen. En ocasiones se puede encontrar más de un ámbito de incidencia. En ese caso, es importante priorizar e identificar los momentos adecuados para interactuar en los distintos ámbitos y con los distintos actores (**Paso 5**). A continuación les presentamos esquemas de cómo se estructura el gobierno por niveles y por poderes, para hacer más fácil su búsqueda e identificación de la arena donde quieren incidir.

División territorial

El gobierno tiene un ámbito federal donde toma decisiones que corresponden a toda la República; un ámbito estatal, responsable de administrar cosas pertinentes a cada estado, y un ámbito municipal, el espacio administrativo más local. Para conocer con más detalle las facultades que tienen los distintos ámbitos de gobierno, puedes consultar el Título V (artículos 115-121 y para el D.F., el artículo 122) de la Constitución Política de México⁵.

⁵ Pueden encontrar una versión electrónica en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

Figura 16. División territorial del Estado mexicano

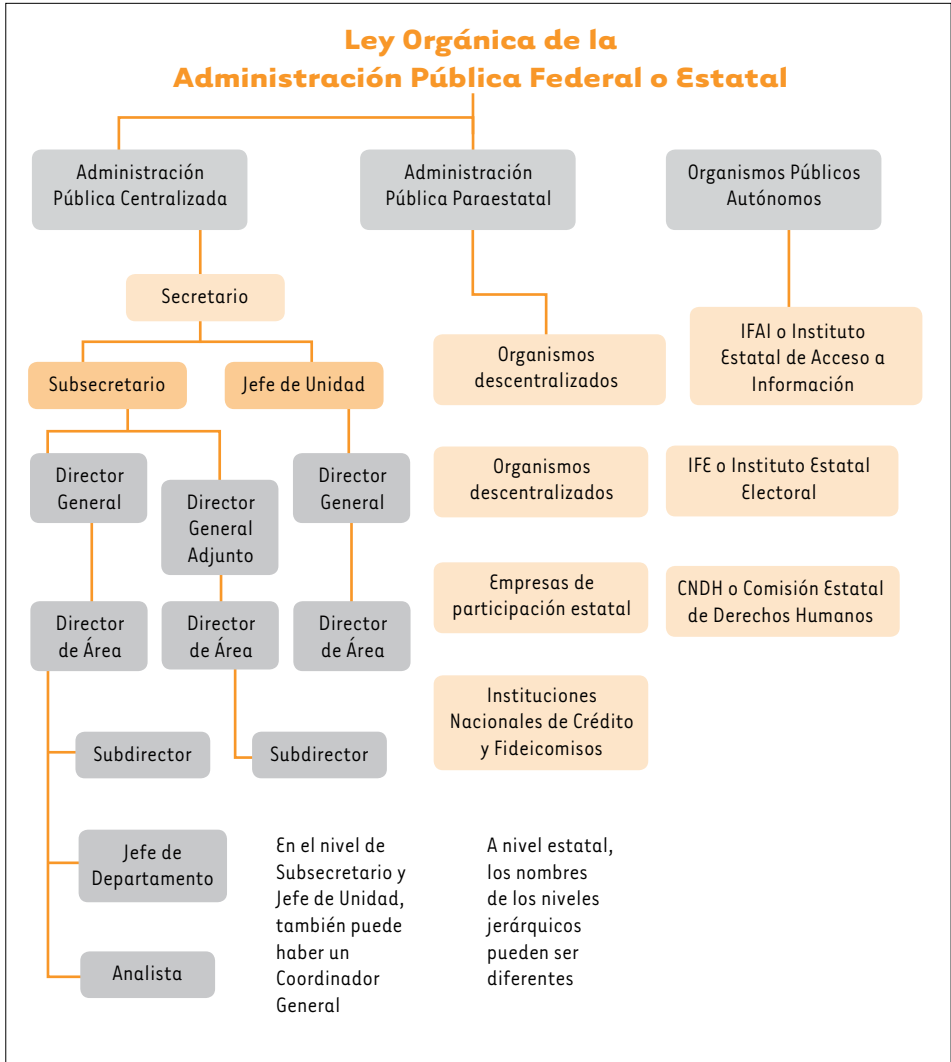


Administración Pública Federal y Estatal

La Administración Pública son las dependencias del Poder Ejecutivo, y se divide tanto a nivel federal como estatal en **administración pública centralizada**, que son las Secretarías de Estado (Educación, Salud, Desarrollo Social, Economía, Gobernación, Relaciones Exteriores, entre otras), con sus distintas jerarquías (secretario, subsecretario, jefe de unidad, coordinador general, director general, director general adjunto, etc.) y la **paraestatal**, que está compuesta de organismos descentralizados, las empresas paraestatales, los fideicomisos y las instituciones de la banca de desarrollo. Los organismos públicos autónomos no toman órdenes directamente de los ejecutivos federales o estatales, aunque son propuestos por ellos (en terna, generalmente) y seleccionados por el Legislativo. Una lectura de la Ley Orgánica Federal o Estatal les dará un panorama muy claro de las facultades y tareas principales de cada Secretaría⁶. Para mayores detalles sobre su organización y oficinas a nivel interno, también pueden entrar a las páginas web de las Secretarías y buscar su organigrama, el cual debe ser público.

⁶ En www.gob.mx, hay una buena compilación de páginas de los gobiernos federal y estatal, así como las distintas Secretarías y leyes federales y estatales. Pueden encontrar una versión electrónica de la Ley Orgánica de la Administración Federal en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf. En las bibliotecas de las Legislaturas estatales, podrán encontrar una versión electrónica de la Ley Orgánica de la Administración Estatal de su estado.

Figura 17. Estructura de la Administración Pública Federal y Estatal



Administración Pública Municipal

El municipio es la célula política que se integra con la población que reside dentro de su demarcación territorial, para satisfacer sus intereses comunes. El Ayuntamiento o administración pública municipal es el órgano de gobierno que delibera y funciona de manera colegiada dentro del municipio. La administración pública municipal tiene características diferentes a las de la administración pública federal y estatal (en el marco del artículo 115 de la Constitución):

- La Ley Orgánica Municipal es una ley estatal, que sólo es obligatoria para el territorio municipal. Esta ley regula las bases para la integración y organización del territorio, la población y el gobierno municipal, y establece los lineamientos básicos para la administración pública municipal.
- La forma de elección del Ayuntamiento se define en la Ley electoral estatal, en la cual se contemplan los organismos electorales y códigos para llevar a cabo las elecciones municipales en cada estado. La votación a nivel municipal es por una planilla de un Presidente, varios regidores y un síndico o grupo de síndicos. Hay regidores de oposición, porque la ley electoral determina cómo se compone el cabildo en términos de porcentaje de votación.
- El Ayuntamiento no hace leyes, sólo emite normas administrativas (bandos y reglamentos) que se sujetan a leyes federales y estatales.
- Dado que no hay una división de poderes en el Ayuntamiento, el titular de la administración pública municipal es el presidente municipal, pero los regidores y síndicos también tienen facultades de gobierno.
- En la administración pública municipal, el síndico es el encargado de vigilar el adecuado funcionamiento de la Hacienda Municipal y de la conservación del patrimonio, así como de llevar la representación jurídica del Ayuntamiento ante las autoridades; representa al poder judicial en el ámbito local. El Presidente Municipal representa al poder ejecutivo, los regidores al poder legislativo y juntos legislan dentro de un espacio que se llama Cabildo, equivalente al Congreso. El Cabildo toma este nombre cuando los 3 poderes (regidores, presidente municipal y síndico) se reúnen oficialmente en el recinto del Ayuntamiento.

Figura 18. Organigrama de un Ayuntamiento (Administración Pública Municipal)



Figura 19. Dos organismos públicos autónomos: Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

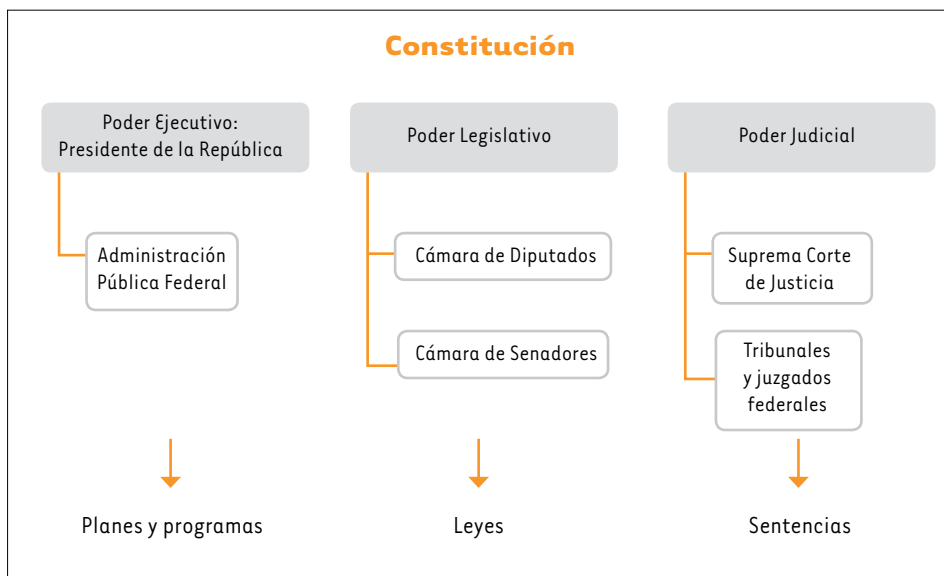
Dos organismos públicos autónomos que vale la pena conocer son: el **Instituto Federal Electoral** (IFE), que se encarga de organizar y monitorear las elecciones federales; y el **Instituto Federal de Acceso a la Información** (IFAI), que se encarga de garantizar el derecho al acceso a la información pública y de proteger los datos personales⁷. Dado que se busca su independencia e imparcialidad, a los Consejeros del IFE los nombran dos terceras partes de la Cámara de Diputados y los Comisionados del IFAI son nombramientos del Presidente, pero el Senado puede objetarlos. Estos nombramientos duran 6 o 7 años y están escalonados, con el propósito de que en los órganos colegiados se mantenga la experiencia, al mismo tiempo que se renuevan.

⁷ Para solicitar información de programas, leyes y acciones del gobierno federal y que las autoridades están obligadas a entregar a los ciudadanos que lo soliciten, pueden acceder a la página electrónica de INFOMEX (www.infomex.org.mx).

División de poderes

Además de por niveles de gobierno, el Estado se divide también en tres poderes: el Ejecutivo, que administra los recursos y ejecuta programas gubernamentales; el Legislativo, encargado de formular leyes; y el Judicial, que resuelve disputas legales. Para conocer con más detalle, las facultades que tienen los tres poderes, puedes consultar el Título III (artículos 80-93 para el Ejecutivo, artículo 50-78 para el Legislativo y artículo 94-107 para el Judicial) de la Constitución Política⁸.

Figura 20. División de poderes del Estado mexicano



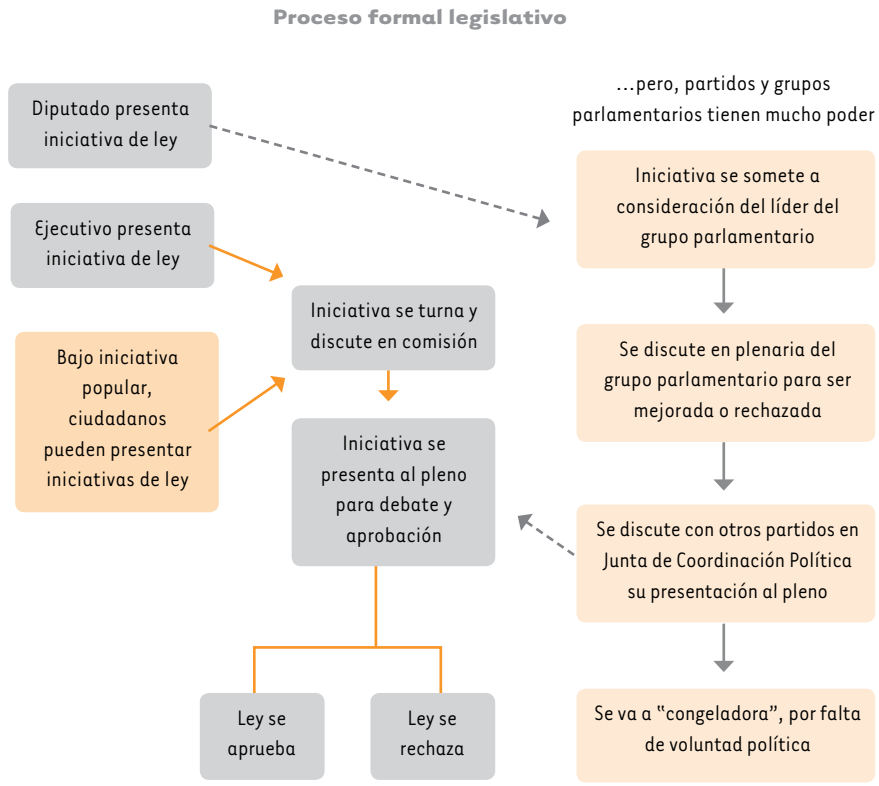
A nivel estatal, el Poder Ejecutivo es el Gobernador y el Legislativo es el Congreso Local, que sólo tiene una cámara. El Judicial es el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

⁸ Pueden encontrar una versión electrónica en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

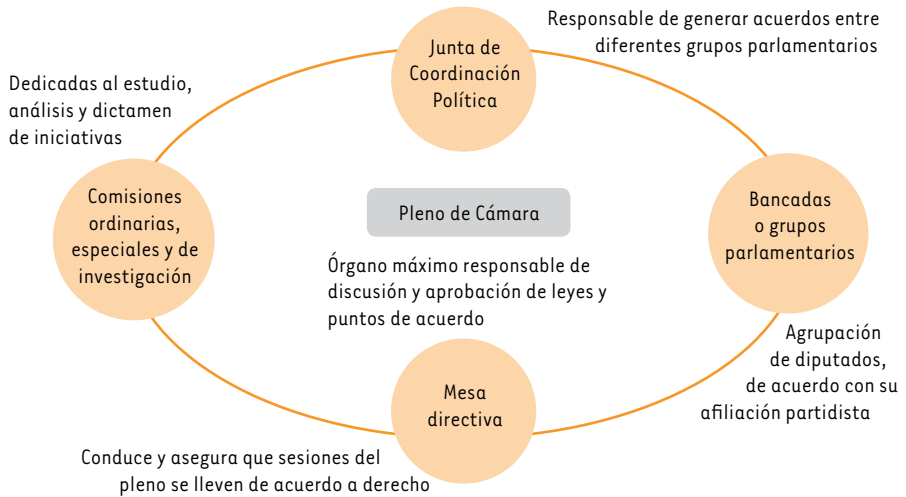
Figura 21. La interlocución ciudadana con el Poder Legislativo

En México la interlocución ciudadana con las dos Cámaras (senadores y diputados) comenzó con la transformación democrática y la competencia partidista, pues anteriormente estaban bastante sujetas a la voluntad del Poder Ejecutivo. Hoy, son una fuerza política muy importante y plural, por lo que el Legislativo se puede convertir en un espacio privilegiado para la incidencia. En los procesos legislativos existen mecanismos pasivos y activos para la participación ciudadana. Los pasivos se refieren a la relación de los legisladores con sus votantes, sea a través de información escrita o informes de actividades. Los activos se refieren a las iniciativas ciudadanas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, como el referéndum, audiencias públicas e iniciativas populares (Dávila y Caballero, 2005).

El camino de una ley se ilustra en el siguiente esquema, tanto en su proceso formal legislativo como en el político, donde los partidos y grupos parlamentarios tienen un fuerte peso en las decisiones.



Estructura de las Cámaras



Los distintos tipos de **comisiones parlamentarias** son:

- Ordinarias.
- De dictamen legislativo (preparan proyectos de ley).
- De información y control evaluativo.
- Especiales.
- De investigación.

Las cámaras también tienen centros de investigación y asesoría especializada, que hasta la fecha son⁹:

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).
- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP).
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).

Para mayor información sobre el Legislativo y la participación ciudadana, véase Dávila y Caballero, 2005 y www.legislativoatualcance.org.mx (en particular, el boletín electrónico llamado Curul 501).

Recuerden que para colocar exitosamente un tema en la agenda de gobierno, es primordial que identifiquen la **arena de incidencia** a la que le corresponde el problema público sobre el que quieren actuar.

⁹ Pueden consultarlos en www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio

Ejercicio 4. Ubicando la arena de incidencia

Lean el siguiente caso, y después respondan las preguntas al final del texto. Se puede hacer de manera individual o en equipos, y al final socializar las respuestas y discutir las.

Programa Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA)

En junio de 2003, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI). Esta nueva ley implicó, por un lado, una nueva obligación para el gobierno—la de asegurar la transparencia—y por otro, la garantía legal de un nuevo derecho ciudadano—el acceso a la información. A partir de la aprobación de la LFTAI, Jalisco fue el primer estado en contar con una Ley de Transparencia e Información Pública. Para facilitar la operación de la ley a nivel local y asegurar la obligación de las autoridades municipales de generar reglamentos en esta materia, se exigió el establecimiento de Unidades de Transparencia en los gobiernos municipales.

Estos cambios legales crearon una oportunidad para las organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, se creó la iniciativa de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) formada por: Poder Ciudadano-Jalisco, el ITESO, la COPARMEX-Jalisco, el Consejo Técnico de ONGs de Jalisco, y la Comisión Diocesana de Pastoral Social, quienes en 2005 lanzaron el programa “Transparencia y rendición de cuentas en la Región Sur, Altos y Centro del Estado de Jalisco”. El objetivo inmediato del programa era evaluar y calificar el nivel de transparencia del gobierno local, pero además buscaba contribuir a la institucionalización de la relación gobierno-sociedad, empoderar a la ciudadanía con herramientas para incidir, fortalecer la participación ciudadana y convertirse en un proceso permanente para ejercer la ciudadanía (véase <http://cimtra.org.mx>).

Para cumplir con sus objetivos, CIMTRA utilizó varias estrategias. Capacitó a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para que tuvieran las herramientas para investigar las condiciones de transparencia; les informó sobre las obligaciones de información

que los gobiernos municipales debían dar y diseñó cuestionarios para que los propios ciudadanos aplicaran en campo, realizaran entrevistas y recopilaran documentos oficiales para respaldar la investigación. Entre los indicadores que utilizó para evaluar la transparencia incluyó también rubros de atención ciudadana, información ciudadana y espacios de comunicación gobierno-sociedad.

A raíz de la investigación se generó un diagnóstico del nivel de transparencia de 27 municipios. Los resultados se dieron a conocer primero a las autoridades y luego se difundieron en medios públicos, subrayando buenas prácticas para que se tomaran como ejemplo a seguir en otros municipios. Los integrantes de CIMTRA utilizaron herramientas como las conferencias de prensa y reuniones informativas. Los resultados fueron publicados en folletos, periódicos murales, Internet, bibliotecas, prensa local, gacetas municipales y oficinas de trámites municipales. Por último, CIMTRA utilizó los resultados para resaltar el incumplimiento de la ley en los municipios con menor transparencia, destacando también aquellos donde hubo retrocesos en el acceso a la información. CIMTRA repitió este ejercicio anualmente, lo cual llevó a la oportunidad de que los gobiernos municipales mejoraran y utilizaran estas mejoras en transparencia para proyectar una mejor imagen de candidatos y partidos en competencia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de <http://cimtra.org.mx>

Preguntas sobre el caso:

- ¿El asunto de la transparencia provino de la agenda pública o de la de gobierno?
- ¿A cuál de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judicial) le compete la solución de este asunto público?
- ¿En cuál de los tres niveles del aspecto territorial de gobierno se origina esta política?
- ¿Qué facultades tiene el gobierno estatal para obligar a los municipios a hacer reglamentos de transparencia?
- A nivel de jerarquía, ¿qué ley es más importante: la federal, estatal o municipal?

- Según su experiencia, ¿en cuál de los tres niveles sería más fácil incidir para cambiar, modificar o crear una ley o reglamento?
- Si quisieran modificar los reglamentos municipales de transparencia, ¿a órgano de gobierno deberían acudir?

Lecturas recomendadas

- Parsons, Wayne (2007): *Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis*, México, FLACSO.
- Aguilar Villanueva, Luis F (1996a): *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, Antologías de Políticas Públicas, Vol. 1.
- Dávila Stefan, David y Lila Caballero Sosa (2005): *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. México, FUNDAR.



PASO 4

CONOCIENDO EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹⁰:

¿CÓMO SABER EN QUÉ ETAPA DEL CICLO QUEREMOS INCIDIR?

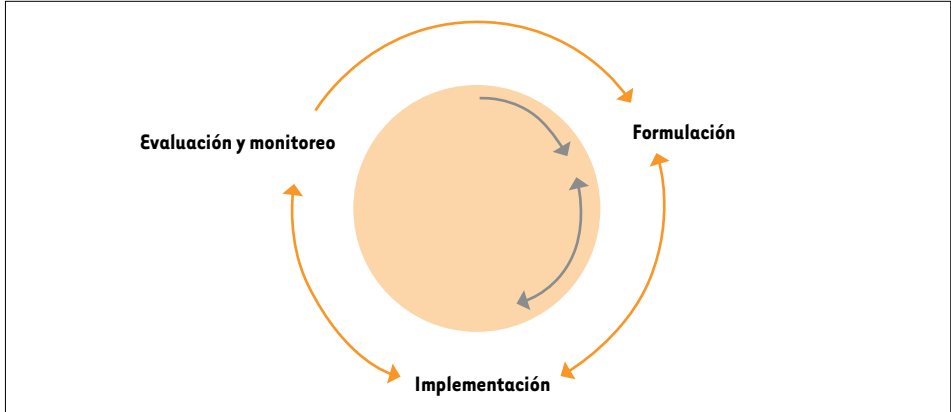
Objetivo: Al finalizar este paso comprenderán el ciclo de las políticas públicas, identificarán los momentos óptimos para incidir, y conocerán las condicionantes de las políticas públicas.

Recordemos que la **política pública es un conjunto de acciones: normas, recursos materiales y financieros**. Las políticas públicas además contienen objetivos amplios que deben cumplirse gradualmente. Para tener claridad sobre la forma en que pueden incidir es necesario que conozcan cómo se construyen las políticas públicas. El modelo que les presentamos aquí distingue **tres etapas** en el ciclo de las políticas públicas: la **formulación**, la **implementación** y la **evaluación**.

El **ciclo de las políticas públicas** ayuda a entender la manera como se construyen y también ayuda a hacer mejores propuestas de políticas para incidir de manera más efectiva. Sin embargo, las etapas del ciclo en la realidad no son necesariamente secuenciales, sino que pueden sobreponerse, repetirse o anticiparse. Este modelo ayuda más bien a identificar momentos de la política pública.

¹⁰ Esta sección recoge ideas trabajadas por la antología de Luis Aguilar Villanueva, especialmente su estudio introductorio de los volúmenes dos y tres (Aguilar Villanueva, 1996a y 1996b).

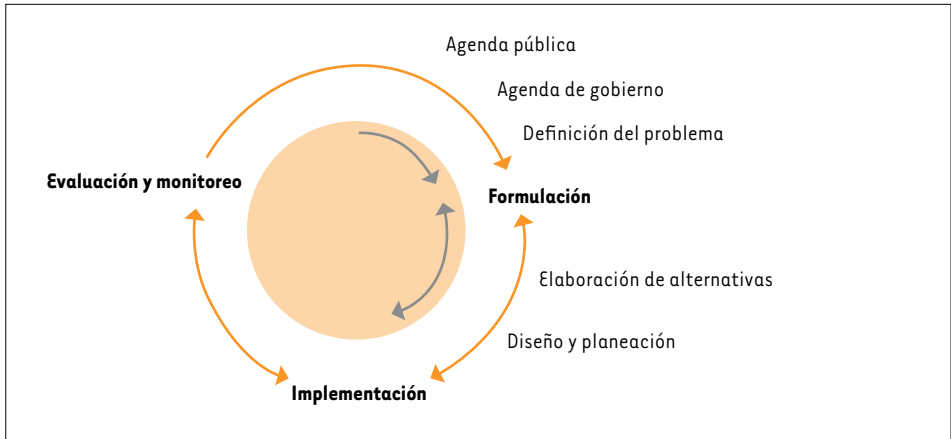
Figura 22. El ciclo de las políticas públicas



4.1 La Formulación de políticas

La formulación es la primera etapa en la construcción de una política pública. Esta es la etapa con más momentos, pues incluye desde la colocación de un asunto en la agenda pública hasta que se elaboran las alternativas y se toma la decisión de la política pública.

Figura 23. La formulación de la política pública



Como se vio en el **Paso 3**, la formulación de la política pública comienza desde que un asunto se concibe como problema en la agenda pública y, posteriormente, cuando el gobierno lo retoma y lo incorpora en su agenda de gobierno. Veamos ahora los siguientes momentos en la etapa de formulación.

La definición del problema público

Definir un problema es un proceso mental mediante el cual un asunto público es **estudiado, analizado y organizado** para identificar sus causas, efectos, y las alternativas de política para resolverlo. La definición del problema es un momento crucial, porque influye directamente en la decisión que se toma sobre cómo resolverlo, en dos sentidos:

■ **Quien define es quien decide.**- quienes mejor entienden el problema, como investigadores y expertos, líderes sociales o funcionarios gubernamentales son quienes más influyen en su definición, pues pueden **ofrecer los mejores planeamientos** y una **definición aceptable del problema**.

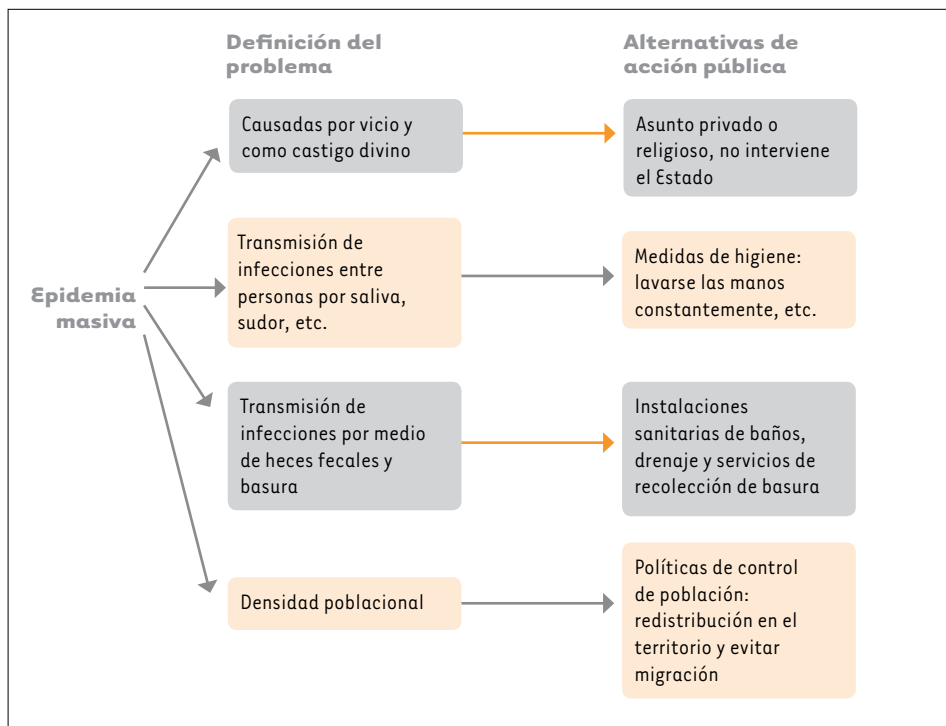
■ **La definición del problema prefigura las alternativas de políticas.**- La forma como se ha definido el asunto público **condiciona la configuración** de los instrumentos, modos y objetivos de las alternativas para resolver el problema.

Con el propósito de contar con buenas políticas públicas, es fundamental que en la definición del problema se distinga entre:

- **Los síntomas:** sus manifestaciones
- **Las causas:** lo que los origina

Quienes conocen los problemas públicos, que son complejos y generalmente tienen diversos factores detrás, pueden contribuir a definir mejor el problema público y, con ello, ayudar a diseñar mejores políticas. A continuación presentamos un ejemplo de la dificultad que implica definir un problema, tomando en cuenta la historia relatada sobre las epidemias en la **Figura 6** del **Paso 2**.

Figura 24. Definición de un problema público: las causas de una epidemia



Los problemas públicos rara vez tienen una sola causa o pueden resolverse con acciones simples.

Un problema público definido de manera errónea, por sus síntomas y no por sus causas, puede provocar una política pública fallida o inefectiva, con el consecuente desperdicio de recursos públicos. Frecuentemente, el problema público es definido por un grupo de personas, de acuerdo con la forma como lo entienden (desde un territorio específico, desde una oficina, desde una perspectiva ideológica, etc.).

Es importante influir para que el gobierno conozca e investigue a fondo las causas reales del problema. Los reportes de investigación aplicada con recomendaciones de políticas, las consultas públicas, los comités consultivos, los diagnósticos, entre otros instrumentos, son mecanismos para definir mejor el problema público. Por eso, incidir en esta etapa para que

la definición retome los conocimientos que las organizaciones tienen del problema público es crucial. **¡Este momento es muy importante para incidir en la política pública!**

Las alternativas de política

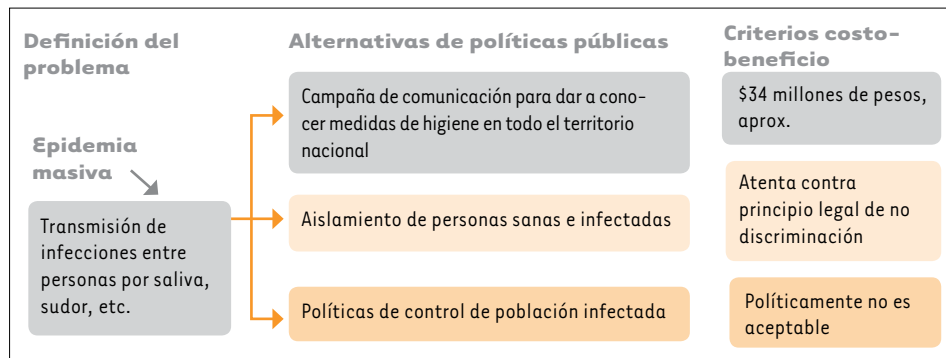
Una vez definido el problema público, hay que analizar sus posibles soluciones. En primer lugar, se debe tomar en cuenta que cada alternativa de política:

- Está formada por un conjunto de acciones destinadas a **resolver las causas del problema**.
- Debe analizarse en función de los **recursos** que requiere y los **beneficios** que aportaría, pues los recursos públicos son limitados y es indispensable priorizar.

Los **critérios que toda política pública debe cumplir** son:

- Estar dentro de la **ley** y la normatividad.
- Usar adecuadamente los **recursos** (es decir, proponer mejores soluciones con menos recursos).
- Contar con el diseño y la **capacidad institucional** para implementar la política (que existan las instancias responsables de operar las acciones y que cuenten con capacidad y recursos suficientes).
- Proponer soluciones viables, que se puedan llevar a cabo y sean aceptables desde el punto de vista político. Por ejemplo, si no existe tecnología para enfrentar un problema o si toda la sociedad está en desacuerdo, entonces no puede cumplirse.
- Ponderar la viabilidad de la política y las externalidades que puede generar. Es decir, las posibles consecuencias negativas.

Figura 25. Alternativas de política: las medidas para prevenir una epidemia



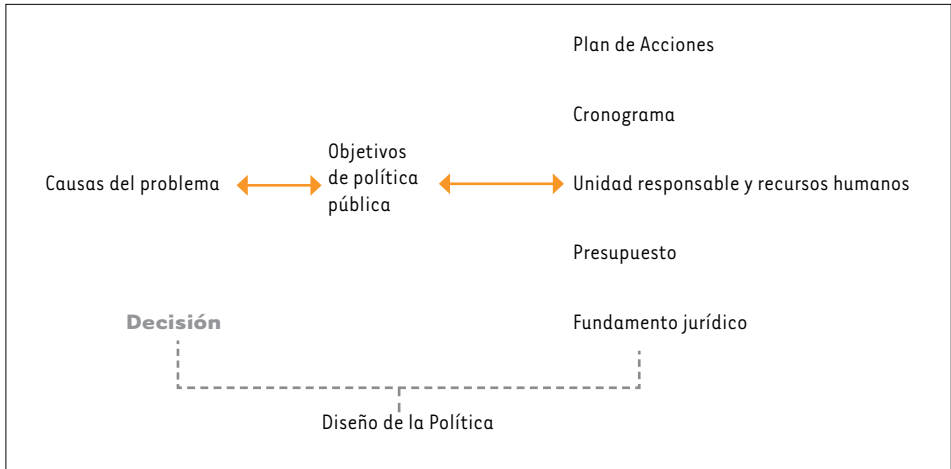
La decisión de política pública

Una vez elaboradas las alternativas de políticas públicas, los funcionarios buscan elegir la mejor alternativa para que se convierta en la política pública. Identificar las causas del problema correctamente permite proponer los objetivos adecuados para la política pública

Si deciden incidir en este momento, deben tomar en cuenta que estarán en medio de una lucha entre diferentes intereses al interior del sistema gubernamental y que muchos van a cuestionar su propuesta. Por ello, la alternativa de política que propongan debe ser **clara, sencilla y estar bien fundamentada**.

y al mismo tiempo construir políticas efectivas. La política supone que el conjunto de acciones logrará el objetivo planteado, por lo que las acciones escogidas para ejecutar la política pública tendrán que estar dirigidas a solucionar el problema. Al plantear su propuesta de política, recuerden que debe cumplir con los criterios mencionados anteriormente, y que no sólo debe ser técnicamente buena, sino también políticamente viable.

Figura 26. Decisión y diseño de la política pública



Ejercicio 5. Identificando los momentos de la formulación de una política pública

En primer lugar, den una lectura cuidadosa a este caso que les presentamos. En segundo lugar, en discusión con un grupo pequeño (como máximo 6 personas es lo recomendable) discutan, contesten las preguntas al final del caso y, finalmente, llenen la tabla de alternativas de política, que se coloca a continuación de las preguntas.

Diseñando el programa de reducción de la pobreza en el estado de San Antonio, México

El estado de San Antonio de la Torre era relativamente próspero, con una industria de vanguardia y exportadora. Sin embargo, el Primer Informe sobre Pobreza Humana publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colocó al estado entre los 12 más pobres del país, pues cerca del 50% de su población vive en pobreza moderada o extrema. La **pobreza urbana** era una de la más alta del país, originada principalmente por la migración de pobladores indígenas de zonas rurales, quienes por la falta de oportunidades económicas y sociales se mudaban a la capital. La pobreza urbana se reflejaba en desempleo, comercio informal, asentamientos urbanos irregulares sin infraestructura ni acceso a servicios básicos, violencia y adicciones. Además, la pobreza se transmitía a la siguiente generación, porque los hijos de estos migrantes tenían bajos niveles de escolaridad y presentaban deserción escolar, lo cual reforzaba el empleo precario e informal.

En medio de la campaña electoral para Gobernador, los noticieros locales comenzaron a cubrir el Informe del PNUD, junto con una encuesta cuyos resultados mostraban que la pobreza urbana era uno de los 5 problemas que la gente del estado consideraba que merecía la atención del gobierno. A pesar de que durante varios años, el combate a la pobreza había sido una promesa de campaña frecuente, realmente desde el gobierno se había hecho muy poco al respecto. En este contexto de elecciones muy competidas, los distintos candidatos declararon que resolver la pobreza urbana sería una prioridad de su gobierno, en caso de ser electos.

Finalmente, Mauricio Soto fue el ganador de la contienda y durante la transición anunció que convocaría a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y especialistas para que, junto con su grupo de asesores, contribuyeran a diseñar su programa de reducción de la pobreza. Declaró también que siguiendo las Metas del Milenio, se buscaría reducir la pobreza a la mitad para 2015 y le asignaría a 505 millones de pesos (mdp).

La discusión en las mesas entre organizaciones, especialistas y asesores de gobierno duró tres meses, fue muy rica e intensa, pero resultó muy difícil ponerse de acuerdo. La pobreza resultaba un fenómeno muy complejo. Realmente, dependiendo de la forma en cómo uno definía y entendía el problema, había distintas alternativas de políticas para seguir. En la última reunión, se sistematizaron los principales puntos sobre sus discusiones de la definición del problema y las alternativas de política, así como sus costos y beneficios, en el siguiente cuadro:

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBREZA	ALTERNATIVAS DE POLÍTICA	COSTOS (MILLONES DE PESOS)	POSIBLE COINVERSIÓN (MDP)	HOGARES BENEFICIADOS
Ingreso insuficiente	• Desarrollo regional y promoción de inversiones	750	300	Desconocido
	• Empleo temporal	350	0	45,000
	• Transferencias en efectivo	400	0	90,000
	• Microcréditos y promoción de proyectos productivos	450	70	60,000
Cobertura insuficiente de servicios básicos	• Ampliación de cobertura de agua potable y drenaje	900	50	3,000
	• Ampliación de cobertura de electricidad	200	80	50,000
	• Autoconstrucción de vivienda	450	100	9,500

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBREZA	ALTERNATIVAS DE POLÍTICA	COSTOS (MILLONES DE PESOS)	POSIBLE COINVERSIÓN (MDP)	HOGARES BENEFICIADOS
Sin acceso a educación y oportunidades de empleo	• Programa de alfabetización de adultos	50	20	5,000
	• Programa de prevención de deserción escolar	280	15	150,000
	• Programa de servicios educativos interculturales a población indígena	300	20	20,000
	• Becas para sustituir falta de ingreso	100	150	10,000

Preguntas para discutir y contestar:

- ¿Cuál es el problema público?
- ¿Qué llevó a que el asunto entrara a la agenda pública?
- ¿La agenda pública influyó en la agenda de gobierno?, ¿cómo?
- En caso de que su organización participara de la discusión, ¿qué definición de pobreza y qué alternativas de política propondrían y sustentarían?, ¿por qué?

Llenen el siguiente cuadro, para ayudar a sustentar su propuesta. Recuerden que:

- Su propuesta deberá ser técnicamente consistente y políticamente viable. Para ello, deberán asegurarse que existen los suficientes recursos financieros públicos y coinversiones potenciales (definiendo las fuentes de dónde provendrán estas posibles coinversiones, a partir de los actores que apoyan esta definición) para sustentar sus propuestas. Es importante que recuerden que los rubros presupuestales de las alternativas no podrán tocarse ni subdividirse.

DEFINICIÓN PROPUESTA DE POBREZA	ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PROPUESTA	COSTOS (MILLONES DE PESOS)	POSIBLE COINVERSIÓN (MDP)	HOGARES BENEFICIADOS
	Subtotal	\$505		
	Gran total			

4.2 La Implementación de políticas

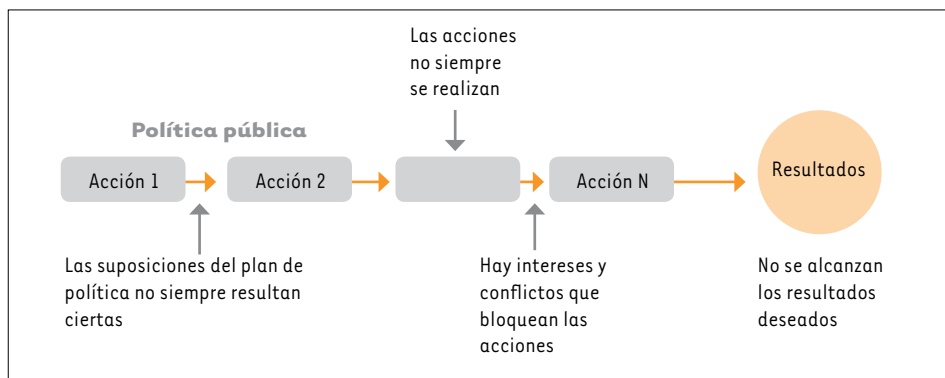
La implementación es la segunda etapa en el ciclo de las políticas públicas y consiste en la realización de acciones sistematizadas, encaminadas a solucionar el problema público identificado. El momento de la implementación es crucial para entender por qué las políticas públicas fracasan. Si pudiéramos ver en una línea de tiempo, observaríamos que las otras etapas de las políticas públicas se comenzaron a estudiar desde antes, porque en un inicio los investigadores le dieron poca importancia al estudio de la implementación. Pensaban que la implementación era un paso que se daba automáticamente después de haber diseñado la política, y que por lo mismo no había necesidad de analizarlo por sí mismo.

Se ha visto que algunas políticas, aún cuando se ha pasado por un “exhaustivo ejercicio de búsqueda bajo el marco de la eficiencia y de la política, lograr finalmente elegir la alternativas de decisión digna de llevarse a cabo, bajo una clara meta, como causas y efecto, resulta muy difícil predecir con anticipación el comportamiento de todos los actores que participan en el proceso de políticas públicas o... con un alto grado de certidumbre y perfección las necesidades, decisiones y acciones de esos mismos actores” (Buendía, 1998).

Esto puede llevar a resultados poco satisfactorios, por ejemplo, no se llega a beneficiar a la población para la que se planeó la política, no se resuelve el problema público o, incluso peor, se crean nuevos problemas.

Aunque siempre hay un alto margen de error e incertidumbre —incluso, se dice que las políticas públicas deben verse como un proceso de ensayo-error—se recomienda que para que el gobierno implemente una política pública adecuadamente debe cumplir con algunos requisitos y tomar en cuenta factores que pueden llegar a obstaculizar la política, si no se plantean de manera correcta.

Figura 27. El plan de acciones de la política puede fracasar en su implementación



Por ello, es útil distinguir dos dimensiones necesarias para la implementación de cualquier política:

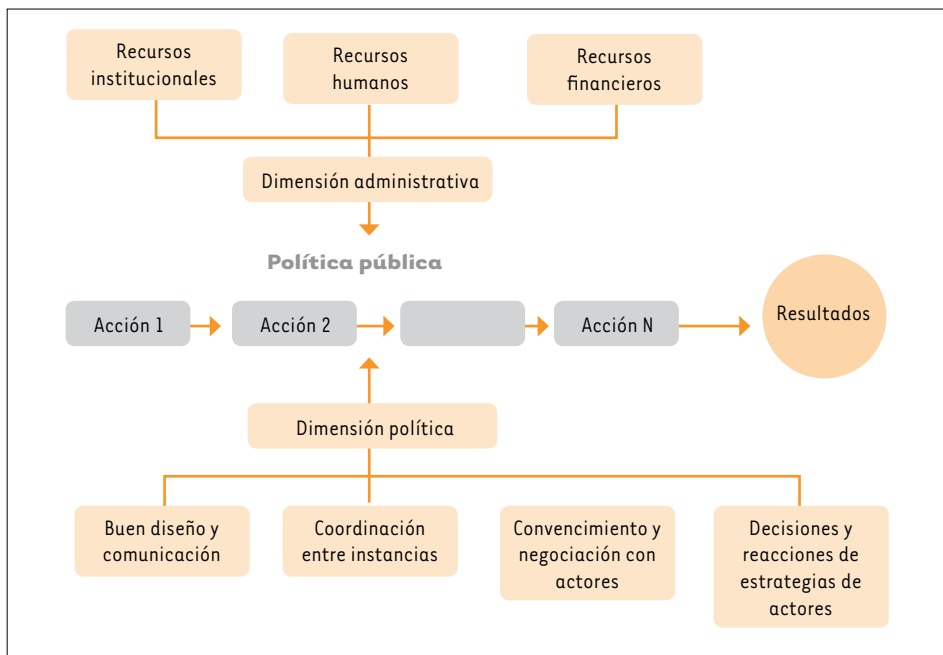
■ **La dimensión de la administración (los requisitos materiales y organizativos):** nos muestra los pasos internos que sigue una institución de gobierno para implementar una política pública, los tiempos que toma cada paso y las formas. Para la implementación de la política, las instancias gubernamentales deben tener todo lo necesario para la ejecución en tiempo y forma, deben tomar en cuenta la planeación, regulación, organización de tiempos, disposición de instrumentos materiales y financieros, y recursos humanos.

■ **La dimensión de la política (la comunicación y los acuerdos):** se enfoca en los intereses de los actores involucrados (tanto en el gobierno como entre los beneficiarios) y en los supuestos teóricos de la política. Los individuos que participan en su aplicación pueden entenderlo de formas distintas, estar en desacuerdo sobre los detalles, pueden tener prioridades diferentes, cada persona u organización puede aplicar sus acciones en forma distinta a la esperada o actuar antes o después de lo esperado. Algunos de los juegos perversos que pueden arruinar la implementación de una política son:

- 1 La distorsión de objetivos.
- 2 Los problemas administrativos.
- 3 Las actitudes defensivas.
- 4 El desvío de fondos.

Para ello, el gobierno debe tomar en cuenta la coordinación, negociación, comunicación, identificación de oportunidades y riesgos, previsión de conflictos, resistencias y oposición.

Figura 28. Factores críticos en la implementación de la política pública



Condicionantes

Las **condicionantes** son factores inherentes al gobierno, a la población beneficiaria o a nuestra propia organización, que obstaculizan o impiden la política pública. Éstas pueden encontrarse tanto en el diseño como en la implementación de la política pública. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Normatividad (las competencias de las instancias de gobierno, los alcances administrativos, los requisitos burocráticos y sus plazos).
- Restricción o falta de recursos para lograr todas las acciones planeadas.
- Presiones políticas.
- Información limitada.
- Infraestructura o capacidades institucionales (recursos humanos y cobertura territorial) limitadas.
- Conocimiento y entrenamiento insuficiente por parte de los ejecutores.
- Objetivos no siempre claros o explícitos.
- Acontecimientos imprevistos (por ejemplo huracanes, terremotos, cierre de la institución por causas políticas, etc.).
- Cambios en las circunstancias del problema.

Algunas de las condicionantes más importantes tienen que ver con los **actores** involucrados. Estos actores pueden tener:

- ☑ Intereses contradictorios entre distintas oficinas de gobierno.
- ☑ Percepciones distintas de los funcionarios en distintos ámbitos u oficinas de gobierno.
- ☑ Tiempos desfasados de aplicación de las acciones.
- ☑ Poca disposición para la coordinación de acciones, sobre todo cuando la política es implementada por más de una institución.
- ☑ Necesidad de atender los intereses de otros funcionarios, intermediarios sociales o grupos sociales, que “capturan” o deforman la política y sus beneficios.

Incidir en el **diseño** de una política pública puede ser **preventivo**, mientras que incidir en la **implementación** puede ser **correctivo**.

Algunas herramientas para incidir en la implementación son la evaluación, el monitoreo y el seguimiento sistemático.

Algunos ejemplos de lo que las OSCs pueden hacer en la etapa de implementación es vigilar que el programa, la ley o la política se lleven a cabo correctamente, que el presupuesto se gaste de manera adecuada, que haya transparencia, que se denuncien los malos manejos y que no se repartan los beneficios de la política discrecionalmente.

Ejercicio 6. Conociendo los factores críticos de la implementación de una política pública

En primer lugar, den una lectura cuidadosa a este caso que les presentamos. En segundo lugar, en discusión con un grupo pequeño (como máximo 6 personas, es lo recomendable) discutan y contesten las preguntas al final del caso.

La implementación del Programa Alimentario Escolar¹¹

El Consejo Consultivo de Desarrollo Estatal encomendó una evaluación del Programa Alimentario Escolar en Zona Indígena y Altiplano (PAEZI), que incluyó su reconstrucción histórica, investigación de campo y entrevistas con funcionarios y expertos para identificar los problemas de su diseño e implementación. Las conclusiones de esta evaluación deberían servir para rediseñar esta política dirigida a niños indígenas.

Entre los documentos históricos, se encontró que se habían hecho diversos diagnósticos comunitarios de la región donde se puso en marcha el PAEZI. Los índices de analfabetismo eran 2.2 veces más altos que los del resto del estado, igual que el índice de reprobación y deserción escolar, lo cual reforzaba el empleo precario e informal. La desnutrición variaba de comunidad en comunidad, pero el promedio rural era siempre superior al de los centros urbanos. El ingreso de las familias era muy bajo y se carecía de recursos para atraer la creación de negocios, además de que las comunidades estaban aisladas de centros de desarrollo importante. No se contaba con clínicas de salud ni centros de comercio; los más cercanos se localizaban a más de una hora en autotransporte.

El equipo que había diseñado y puesto en práctica el PAEZI había estado liderado por el Profesor Rafael Fernández, quien contaba con una amplia experiencia en trabajo

¹¹ La mayor parte de este caso es ficticia, pero está basado en información básica de Ma. Consuelo Saldaña Pérez y David Arellano Gault: "El Programa Alimentario Escolar en Zona Indígena y Altiplano: el caso de San Luis Potosí" en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.)(1995). Agradecemos a Alejandro Navarro la recomendación y selección de este texto.

comunitario en zonas rurales. Este equipo había otorgado una gran importancia al factor de la desnutrición, que asoció con los altos niveles de reprobación y deserción escolar de la región. En el diseño, se había contemplado un conjunto de alternativas de política, como mejorar los ingresos de las comunidades y ampliar el acceso a los servicios básicos, pero finalmente se optó por mejorar la nutrición infantil –por medio de despensas, comedores escolares y granjas comunitarias. Se acordó buscar que disminuyera el número de niños que desertaba de la escuela y mejorar el aprovechamiento, cuidando también su salud.

El PAEZI se había diseñado como un conjunto de acciones (una política) destinadas a rescatar a los niños indígenas de la pobreza en 24 comunidades de alta marginación, bajo los siguientes objetivos:

- a) Abatir la desnutrición infantil.
- b) Reducir la deserción escolar.
- c) Generar proyectos para la autosuficiencia alimenticia.
- d) Brindar atención a la salud.

Las acciones incluidas consistieron en dotar de infraestructura a las comunidades seleccionadas: cocina, comedor escolar, huerto, granja comunal y clínica de salud. Además, se proporcionaría una despensa mensual con alimentos básicos para el desayuno, semillas y 25 pollos para echar a andar el huerto y la granja que abastecerían los comedores escolares. El presupuesto era de \$200 millones de pesos (mdp) provenientes del gasto corriente del gobierno estatal y \$100 mdp del gobierno federal.

Para la implementación de la política, se comprometieron varias dependencias del gobierno estatal (Educación, Salud, Desarrollo de Pueblos Indígenas y el Sistema Estatal DIF, entre otros), recayendo la operación en este último, en conjunto con un Comité Directivo por comunidad. Un promotor, designado por las autoridades municipales, asistía a la comunidad y convocaba a una asamblea, en donde se aceptaba el programa y se elegía a un Comité Directivo y los grupos de trabajo para la granja, el huerto y el comedor. El DIF entregaba mensualmente los insumos y el Comité los distribuía y formaba los grupos de cocineras y de atención a las granjas comunales.

En la investigación de campo, se encontró que los niños se incorporaban al trabajo a temprana edad en actividades del campo para contribuir a los ingresos familiares. La desnutrición que padecían les impedía lograr un rendimiento adecuado en las escuelas pero según A. Cerezo, investigadora de la universidad autónoma estatal especialista en educación, las acciones para resolver la desnutrición infantil habían logrado impactos en el aprovechamiento escolar, mas no en la deserción. Ésta se relacionaba estrechamente con las opciones existentes de ingresos familiares. Se observaba así que el PAEZI había alcanzado sus metas sólo parcialmente. Las clínicas de salud operaban regularmente en cada comunidad y la desnutrición se había reducido considerablemente. Había un mejor aprovechamiento escolar: 70% de las escuelas tenían un porcentaje de reprobados inferior al 5%, cifra que dos años antes se lograba sólo en 40% de estas comunidades. Sin embargo, a pesar de estos avances, se veía una escasa disminución en la deserción escolar (del 18% en 2001 al 17% en 2003). La conclusión tentativa del Consejo era: “...a pesar de las mejoras logradas en nutrición y aprovechamiento escolar, la tasa de deserción permanece prácticamente inalterada”.

Los reportes anuales mostraban una fuerte restricción de recursos –dado que los recursos del gobierno federal se habían canalizado a proyectos de infraestructura carretera—y una falta de comunicación entre el DIF estatal y el Municipio para la entrega coordinada de recursos. Los productos llegaban en malas condiciones y había una constante rotación de promotores, que agudizaba los retrasos. Se reportaban también retrasos porque la normatividad exigía presentar actas de nacimiento de los niños beneficiarios, entre otros requisitos, y la mayoría de ellos no habían sido registrados ni tenían actas. En otros casos, los transportistas aprovechaban la falta de vigilancia para entregar los recursos mermados, que posiblemente vendían en comunidades aledañas a bajos precios, y no existían mecanismos para reportar problemas en la operación del programa. Finalmente, se encontró que algunos jefes de familia, llegada cierta edad del niño, no querían que continuaran con su educación pues dada su situación de pobreza, veían que la responsabilidad de los niños era el trabajo y temían que “se hicieran flojos al estar sentados todo el día en la escuela”.

Preguntas para discutir y contestar:

- ¿Qué problemas buscaba solucionar la política pública?
- ¿Cuáles fueron los pasos que tomó el gobierno para armar la política pública?
- ¿El paquete de acciones y beneficios era coherente con los objetivos de la política?
- ¿Cómo se organizó la ejecución de la política pública?
- ¿Qué resultados había obtenido esta política?
- ¿Están claramente establecidas las responsabilidades y los mecanismos de coordinación y comunicación?
- ¿Qué asuntos y actores no se tomaron en cuenta para la operación del programa?
- ¿Qué condicionantes encontraron?
- ¿Dónde estuvo la falla de la política? ¿en su diseño o en su implementación?, ¿qué revelan los resultados de la evaluación?

4.3. La Evaluación de políticas

La evaluación es otra de las etapas del ciclo de una política pública. Consiste en un análisis que ayuda a generar valoraciones o juicios fundamentados acerca de una política pública. La evaluación de políticas públicas sirve para:

- Revisar el curso de acción elegido.
- Comparar los resultados de la política con sus objetivos originales.
- Conocer los impactos de la política.
- Procurar ajustes y/o cambios en la política.

La evaluación es un momento fundamental en el desarrollo de las políticas públicas que debe ser utilizado para fortalecerlas, modificarlas o incluso eliminarlas, si es necesario. Los gobiernos a menudo recurren a la evaluación al final, es decir, una vez implementada la política. Lo hacen porque es en esta etapa cuando buscan revisar el curso de acción elegido, comparar los resultados y efectos con los objetivos de la política pública, e identificar los ajustes o cambios necesarios. Sin embargo, justamente para mejorar aspectos del diseño y la implementación (y evitar el desperdicio, el desvío de recursos, etc.) es recomendable hacer evaluación en otros momentos del ciclo de la política.

Los beneficios de la evaluación de políticas públicas son:

- 1 Aclarar** la acción o actuación pública: ¿Cuál es el objetivo de determinada acción?
- 2 Transparentar** la aplicación de recursos y mejorar su aplicación: ¿El dinero se destinó para mejorar un servicio o qué tan eficiente y público fue su uso?
- 3** Establecer niveles de **desempeño**: ¿Se hicieron las cosas de la mejor forma posible?
- 4 Generar apoyo** para una política pública buena: ¿Qué hay que comunicar a la sociedad y los tomadores de decisiones para que se amplíe o repita una buena política pública?

Las valoraciones o juicios que se hacen alrededor de una política pública pueden ser analíticos o éticos. Es importante distinguir entre ambos, para tener presentes los fundamentos de las decisiones que se toman a partir de la evaluación.



Figura 29. Tipos de juicios para evaluar

ANALÍTICOS	ÉTICOS
¿Qué?	¿Está bien?
¿Cómo?	¿Debe ser?
¿Cuánto?	¿Debe cambiar?
¿Por qué?	

Tipos de evaluación

1. De diseño, ex ante o estudio de factibilidad: ayuda a elegir un criterio para decidir qué alternativa de política tomar y si las alternativas de políticas seleccionadas son las correctas. Puede incluir un estudio de factibilidad técnica (que consiste saber si se cuenta con el conocimiento especializado para resolver el problema, así como los recursos humanos e intelectuales que se necesitan), social y política de la zona o población en la que se desarrollará la política. La factibilidad política ayuda a diagnosticar los condicionantes y prevenir fracasos en la implementación de la política.

2. Evaluación de resultados intermedios o de desempeño/implementación: sirve para establecer parámetros de monitoreo y control, ayuda a saber qué procedimiento está generando un resultado adecuado y cuáles pueden ser las causas por las que la política no da los resultados esperados.

3. Evaluación de resultados: se hace al finalizar la implementación de la política para saber si cumplió con sus objetivos. Es útil incluir un análisis costo – beneficio (para medir la eficiencia) y un análisis de tiempo y/o recursos en relación con los resultados (para medir la eficacia o efectividad).

4. Evaluación de impacto: generalmente se realiza de tres a cinco años después de que la política fue implementada, para medir el nivel de sostenibilidad de la política y los cambios que generó en la población beneficiaria. Busca saber en qué medida se resolvió el problema público.

Indicadores

Al construir la metodología de una evaluación, se deben tomar en cuenta los tipos de indicadores que necesitan. Éstos pueden ser cualitativos o cuantitativos, aunque **la mayoría de las veces son necesarios ambos.**

1 Indicadores cuantitativos: son muy importantes para generar legitimidad en una evaluación de programas públicos, ya que los resultados se vuelven más tangibles y comparables cuando se expresan en números. Algunos ejemplos son el número de beneficiarios, el monto de inversión, o cifras de eficiencia y eficacia.

2 Indicadores cualitativos: las ciencias sociales han introducido formas de medición que permiten complementar la información cuantitativa o identificar cambios en cosas que no pueden ser medidas directamente con números. Algunos ejemplos son los niveles autoestima y participación de las mujeres, el empoderamiento de personas que antes se sentían vulnerables, el aprendizaje institucional, los procesos que desencadenan nuevos proyectos o resultados, los sentimientos de bienestar y felicidad, entre otros.

Figura 30. La evaluación de las políticas y programas de desarrollo social en México

La evaluación es la etapa de incidencia por excelencia para las OSCs, porque es el momento en que el gobierno solicita más frecuentemente la intervención de la sociedad civil. Sin embargo, es importante distinguir entre evaluar y denunciar.

La evaluación se basa en contestar las preguntas de los juicios analíticos, aportando datos y casos concretos. Se busca mejorar la política pública, a partir de recomendaciones de mejoras y medidas que sean viables de llevar a cabo.

Se puede contribuir en la elaboración de indicadores, observando todos y cada uno de los factores a medir, yendo más allá de los indicadores cuantitativos y buscando el impacto de las políticas en la calidad de vida de las personas. Recuerda que los juicios éticos son necesarios, pero hay que hacerlos con fundamento.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) norma y coordina la evaluación de políticas y programas de desarrollo social. Tiene como mandato de la Ley General de Desarrollo Social revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Para ello, los programas sociales deberán contar con indicadores de:

- 1) Resultados.
- 2) Gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Los indicadores de resultados deberán mostrar el cumplimiento de los objetivos sociales. Los de gestión y servicios deberán informar sobre los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas. El Consejo, antes de aprobar los indicadores mencionados, debe someterlos a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados (por conducto de la Auditoría Superior de la Federación) para que emitan recomendaciones¹².

Existen **cuatro tipos de evaluación** que se aplican a los programas federales:

- a) Consistencia y Resultados:** analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.
- b) Indicadores:** analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
- c) Procesos:** analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- d) Impacto:** identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

Las evaluaciones de programas sociales existentes y la normatividad de esta evaluación pueden consultarse en la página web del CONEVAL.

Fuente: www.coneval.gob.mx

¹² En www.coneval.gob.mx, se puede consultar los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

Ejercicio 7. Evaluación y contraloría ciudadana de una política pública

En primer lugar, den una lectura cuidadosa a este caso que te presentamos. En segundo lugar, en discusión con un grupo pequeño (como máximo 6 personas es lo recomendable) discutan y contesten las preguntas al final del caso.

Vigilando los recursos públicos para la infraestructura social municipal¹³

Tras varios años de peticiones y reuniones con funcionarios solicitando la introducción de agua potable, los habitantes de la comunidad de Rancho Nuevo, en el municipio de Santa Catarina, realizaron un plantón frente al Ayuntamiento. Su comunidad había crecido de una pequeña ranchería a tener más de 3,000 habitantes. Los niños iban a la escuela, pero frecuentemente se enfermaban de diarrea y otras infecciones; el doctor de la clínica cercana les había dicho que estas enfermedades podían prevenirse si mejoraban su higiene, si lavaban sus alimentos y tomaban agua hervida. Hacía varios años, un candidato a presidente municipal había prometido poner la tubería de agua potable y construir un pozo, pero ese proyecto no se llegó a hacer realidad. Las autoridades municipales argumentaban que no se podían atender las inmensas necesidades con los escasos recursos que tenía el municipio.

Sin embargo, esta afirmación fue cuestionada por un diputado local, quien aseguró que el municipio recibía uno de los más altos presupuestos del Ramo 33 en el estado. Esto desencadenó una guerra de declaraciones entre el presidente municipal y el diputado local –ambos buscando la candidatura a la diputación federal en las próximas elecciones– que una estación de radio local recogió. Aunque pequeño, el noticiero se había vuelto bastante influyente en la formación de opinión pública del municipio. En esta ocasión, les han extendido a ustedes la invitación para participar en un programa comentando sobre las demandas de agua potable y los recursos del

¹³ Este caso fue realizado con base en la experiencia de monitoreo de recursos descentralizados que en 1999 llevaron a cabo Alianza Cívica Nuevo León, el Frente Familiar de Yucatán, Alianza Cívica Nacional y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. La información fue proporcionada por Helena Hofbauer a quien agradecemos su colaboración.

presupuesto municipal. ¡Vaya lío en el que los metieron! No les quedará otra opción más que informarse bien de la situación y emitir una opinión fundamentada.

Rápidamente se ponen en contacto con una organización que ha trabajado en la vigilancia del presupuesto y la rendición de cuentas, quienes les recomendaron bajar de Internet la Ley de Coordinación Fiscal para entender qué es el Ramo 33 y sus 7 fondos de “aportaciones” (recursos que el Gobierno federal envía a los estados y municipios): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>. Los municipios reciben recursos de dos fondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun).

Según el artículo 33 de la Ley, los municipios deben destinar los recursos del FAISM “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en *condiciones de rezago social y pobreza extrema*, en los rubros de: [...] *agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural*”. Los recursos del FAISM se distribuyen entre los municipios del país, de acuerdo con una fórmula descrita en la Ley que considera la pobreza de cada municipio y éste tiene la obligación de informar cuáles son sus ingresos y cómo gasta estos recursos.

Las personas de esta organización amablemente les han enviado las siguientes tres tablas recogiendo información del Diario Oficial de la Federación, el Periódico Oficial del Estado y los informes financieros y de actividades que los municipios presentan ante el Congreso local, todos documentos públicos.

1. Reporte de los ingresos recibidos en los municipios, del FAISM y del Fortamun

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EN PERIÓDICO DEL ESTADO		TOTAL OFICIAL	PRESUPUESTO SEGÚN MUNICIPIO (PARA CICLO MUNICIPAL)		TOTAL REPORTADO	GRADO DE CONCORDANCIA ENTRE LO OFICIAL Y LO REPORTADO
	FAISM	FORTAMUN		FAISM	FORTAMUN		
Sta. Catarina	7,432,203.10	18,683,191.33	26,115,394.43	6,398,689.80	16,429,372.75	22,828,062.55	87%
San Pedro Garza García	1,998,435.40	11,174,739.92	13,170,175.32	2,116,908.26	11,504,416.14	13,621,324.40	103%
Monterrey	25,658,038.80	86,199,275.00	111,857,313.80	30,943,000.00	100,051,000.00	130,994,000.00	117%

- a) Cifras del Periódico del Estado adecuadas al primer semestre de 1999.
- b) Reporta intereses acumulados de \$1,064,753.14 por lo ahorrado del FISM y Fortamun de 1998 y 1999.
- c) Montos del Periódico del estado adecuados al ciclo enero-marzo de 1999.
- d) Reporta intereses para los ahorros de FISM y Fortamun de enero a septiembre de 1998 por \$229,000.00 y \$912,000.00 respectivamente. Para el periodo enero-marzo de 1999, reporta intereses de \$148,000.00 por el FISM y de 1,029,000.00 por el FORATMUN.
- e) Lo reportado es para el primer semestre. Las cantidades de ingresos reportadas por los municipios incluyen intereses de lo ahorrado del año anterior.
Para el FISM los intereses son de \$117,383.91; para el FAFM son de \$11,570.60.
- f) Lo reportado es para el primer semestre. Las cantidades de ingresos reportadas por los municipios incluyen intereses de lo ahorrado del año anterior.
Para el FISM los intereses son de \$3,953,000.00; para el FAFM son de \$10,565,000.00.

2. Reporte de los recursos gastados por los municipios

MUNICIPIOS	EGRESOS REPORTADOS POR EL MUNICIPIO		TOTAL	PORCENTAJE TOTAL DE RECURSOS EJERCIDOS DEL RAMO 44 RESPECTO A TOTAL OFICIAL	PRESENCIA DE AHORRO DE RECURSOS
	FAISM	FORTAMUN			
Sta. Catarina (a)	\$3,381,778.74	\$22,599,265.19	25,981,043.93	113%	No se sabe
San Pedro Garza García (a)	\$1,370,254.84	\$6,604,724.84	7,974,979.68	61%	No se sabe
Monterrey (a)	\$12,218,000.00	\$63,908,000.00	76,126,000.00	68%	Sí

- a) Los egresos reportados abarcan el primer semestre de 1999.

3. Aplicación de los recursos del FAISM, según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal

MUNICIPIOS	AGUA	DRENAJE	URBANIZACIÓN MUNICIPAL	ELECTRIFICACIÓN RURAL	INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	INFRAESTRUCTURA DE SALUD	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	CAMINOS RURALES	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	OBRA PÚBLICA	SERVICIOS COMUNITARIOS	ESTÍMULOS A LA EDUCACIÓN BÁSICA	PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL	FOMENTO PRODUCTIVO RURAL	GASTOS INDIRECTOS	PORCENTAJE EJERCIDO SEGÚN LO DISPUESTO EN LA LCF (DEL TOTAL OFICIAL)
Sta. Catarina																No se sabe
San Pedro Garza García (a)										✓		✓				100%
Monterrey (a)										✓		✓			✓	80%

Preguntas para discutir y contestar:

Primero, los juicios analíticos (conforme la información que revisaron):

- ¿El municipio está reportando adecuadamente los ingresos que recibe del gobierno federal y estatal?
- ¿El municipio está reportando correctamente el gasto de estos recursos?
- ¿El municipio está gastando adecuadamente los recursos en los rubros que marca la Ley de Coordinación Fiscal?
- Resuman la información que conozcan y puedan argumentar con datos sobre la transparencia y rendición de cuentas del municipio de Santa Catarina.

Después, los juicios éticos fundamentados:

- ¿Está bien esta situación?
- ¿Qué debería cambiar?

Ejercicio 8. Entendiendo la etapa de la política pública en la que quieren incidir

Se sugiere que este ejercicio se realice como el **Ejercicio 1, sobre la experiencia de su propia organización**. Se deberá discutir con los miembros del equipo, Consejeros o miembros del órgano de gobierno que tomarán decisiones con respecto a incidir en la política pública. Es recomendable, para esta discusión, contar con toda la información del programa o política en la que se quiere incidir o invitar a un asesor especialista en el tema de la política específica.

Diseño

- ¿El problema público en que se quiere intervenir está en la agenda pública?, ¿y en la de gobierno?
- Si ya existe un programa o política dirigido a resolverlo, ¿cómo se definió el problema público?, ¿se revisaron otras alternativas de políticas?, ¿cuál se eligió y por qué?
- ¿Cuál es el objetivo de la política pública?, ¿cuál es la estructura de gobierno que es responsable de operar esta política?, ¿existe algún plan, reglas de operación o documento que describe el diseño y el plan de acción para implementar la política?

Implementación

- ¿Qué mecanismos de comunicación y coordinación entre dependencia existen para implementar la política?
- ¿Con qué recursos humanos y financieros se cuentan para implementar la política?, ¿son suficientes?, ¿se utilizan como se planearon?
- ¿Qué asuntos y actores no se tomaron en cuenta para la operación del programa?

Evaluación

- ¿Existen evaluaciones del programa o política pública en cuestión?, ¿cuáles son sus resultados más importantes?
- ¿Qué recomendaciones se han hecho para mejorar el programa o política?

Retomen las respuestas a estas preguntas para el **Paso 7**, cuando planeen su incidencia.

Lecturas recomendadas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 2da. ed. México, Miguel Ángel Porrúa. Antologías de Políticas Públicas, vol. 3.
- Bardach, Eugene (2001): *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Buendía, Alejandro (1998): “Estudio introductorio” de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (coords.) (1999): *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Wayne (2007): *Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis*. México, FLACSO.