

POLÍTICAS PÚBLICAS **Y EL ANÁLISIS DE SUS** **PROGRAMAS SOCIALES** **MUNICIPALES**

FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO
COORDINADOR

OMAR GUERRERO OROZCO
PRÓLOGO



POLÍTICAS PÚBLICAS

Y EL ANÁLISIS DE SUS
PROGRAMAS SOCIALES
MUNICIPALES

POLÍTICAS PÚBLICAS

Y EL ANÁLISIS DE SUS

PROGRAMAS SOCIALES

MUNICIPALES

FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO
COORDINADOR

OMAR GUERRERO OROZCO
PRÓLOGO

Esta obra fue arbitrada por pares académicos y financiada parcialmente con recursos del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

320.6972

P766

Rodríguez Escobedo, Francisco José *et al.*

Políticas públicas y el análisis de sus programas sociales municipales / por Francisco José Rodríguez Escobedo *et al.* ; prólogo de Omar Guerrero Orozco -- 1ª ed. -- México : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales : Consejo Mexicano de Ciencias Sociales : Miguel Ángel Porrúa, 2022.

134 p. ; 17 × 23 cm -- (Políticas públicas)

ISBN 978-607-8859-05-4

1. Políticas públicas -- México. 2. México -- Política y gobierno.

Primera edición, junio del año 2022

© 2022

CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

© 2022

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-8859-05-4

Portada: Construcción de imagen elaborada
en el área de diseño del editor

Distribución y venta: EDITORES-LIBREROS

Guerrero 25, Progreso, Álvaro Obregón,

01080, Ciudad de México

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de MAPORRÚA en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, Ciudad de México

Prólogo

Omar Guerrero Orozco*

I

A través de estas líneas damos la bienvenida al libro titulado *Políticas públicas y el análisis de sus programas sociales municipales*. Su coordinador es Francisco José Rodríguez Escobedo, licenciado en Administración Pública, así como maestro y doctor en Ciencias Socioeconómicas. Desde tiempo atrás él ha estado interesado en el tema de esta obra, tal como se observa en: *Fundamentos teóricos de las políticas públicas y estudios de caso* (publicado en 2011); *Políticas públicas y sus programas sociales dirigidos a grupos vulnerables en Puebla* (editado en 2015); *Políticas públicas. Un estudio de casos del sector social* (publicado en 2017); *Políticas públicas focalizadas. Análisis de programas sociales dirigidos a población vulnerable: indígenas, jóvenes y adultos mayores* (editado en 2018), y el más reciente, *Políticas públicas y su focalización a programas públicos del sector social* (editado en 2021).

II

De acuerdo con Rodríguez Escobedo, el trabajo deriva de las reflexiones, lecturas y análisis de los participantes en sendos seminarios avanzados sobre política pública, uno de los cuales es el Seminario de Gobierno I y el Seminario de Gobierno II. Ambos programas forman parte del plan de estudios del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política, a cargo del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

La obra, consiguientemente, deriva de un esfuerzo académico colectivo bajo la conducción de su coordinador. Se trata de un libro personal y, a la vez, de una compilación de textos de diversa procedencia, porque

* Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

sus autores son algunos profesores y estudiantes inscritos en los seminarios, cuyos trabajos tienen como propósito profundizar en los aportes de los pensadores más representativos en política pública. Aquí, los capítulos se presentan bajo un esquema secuencial integrado por la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación.

Hay que destacar que el trabajo aborda el funcionamiento de algunos programas sociales realizados por los gobiernos municipales de Puebla y Cuautlancingo, los cuales fueron visualizados por el doctor Rodríguez como “políticas públicas”. Este apartado corresponde a la segunda idea plasmada en el título del libro.

III

La primera parte consiste en una exposición fresca del desarrollo teórico de las políticas públicas, siempre conveniente para hacernos recordar sus fundamentos epistemológicos. De este modo, se rememora que el proceso por el cual los gobiernos contemporáneos configuraron sus políticas públicas hasta antes de la segunda mitad del siglo xx, no consideraron los progresos teóricos en las mismas. En efecto, fue en 1951 cuando en Estados Unidos nacieron las ciencias de políticas (*policy sciences*) como una disciplina, merced al trabajo pionero de Harold Lasswell sobre *La orientación hacia las políticas*. Antes de esa fecha no existía una materia que estudiara sistemáticamente el proceso de hechura integral de la decisión. Francisco Rodríguez agrega que tampoco se explicaban los modos en que los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos y que fijara los criterios pertinentes seguidos en las acciones, orientadas a resolver los asuntos públicos.

No está de más recordar que el trabajo de Lasswell fue precedido por *Public Policy*, editado por Carl Friedrich y Edward Mason en 1940, bajo el sello de la Universidad de Harvard. Un año después fue impreso el libro de Harold Stein, *Public Administration and Policy Development*, una obra magna basada en el estudio de casos.

Colocándose el autor de la obra en el tiempo actual, explica que existen dos perspectivas: la primera es unidisciplinaria porque el análisis económico ha predominado y subordinado a otros enfoques. El segundo es multidisciplinario porque recupera el signo original de la disciplina, dando cabida al temario jurídico, politológico y administrativo, sin descartar la perspectiva económica. El doctor Francisco Rodríguez se inclina

por el enfoque multidisciplinario, consonante con la esencia de la materia, que está en línea con los planteamientos de Yehezkel Dror.

Para rematar su planteamiento, el autor apunta que el interés por las políticas públicas en México nace de la crisis del modelo del Estado de bienestar en los años de 1980. Su base, principalmente, es el agotamiento del sistema político, entonces caracterizado por el autoritarismo, el proteccionismo, la legalidad endeble y una politización indeseable de la administración pública. Efectivamente, el estudio de políticas públicas surgió con las investigaciones de Lasswell como respuesta a la falta de eficiencia gubernamental en Estados Unidos. Sin embargo, en México dicho enfoque es revalorado a partir de la década de los ochenta, tratando de conciliar la eficiencia técnica y legitimidad política unidas en la toma de decisiones gubernamentales. Francisco Rodríguez concluye que esto es de vital importancia para el nuevo escenario de apertura económica, pluralidad y alternancia.

IV

El libro destaca el tema de la implementación, desarrollado por Florentino Sarmiento Tepoxtecatl, Francisco José Rodríguez Escobedo y Julio Galindo Quiñones, tópico de interés para la administración pública. Los autores comentan que cuando se trata de la implementación se menciona una de las etapas más desatendidas, pues tradicionalmente los especialistas y los funcionarios públicos la han considerado como algo sencilla o como una llana aplicación de la planeación. El tema dominante era la adopción de decisiones. Por fortuna, en la actualidad esta situación es diferente, y sobre todo hay más trabajos dedicados al cultivo de la implementación como parte del proceso de políticas desde distintas perspectivas.

Los primeros acercamientos sobre implementación tuvieron lugar en la década de los setenta. Los autores juzgan que su análisis conduce a contextualizar el ámbito político y los procesos de gobierno, pero principalmente la administración pública, donde tienen lugar. Entre los estudios de implementación sobresalen los que arrojan resultados negativos, destacándose los errores y fracasos como algo constante. Otros resaltan los defectos y excesos de las políticas públicas implementadas en el nivel federal.

Lo dicho se deriva a un tema central de la implementación que conviene considerar aquí. Cuando hay un gran conjunto de participantes

en una actividad administrativa, así como el hecho de que la subordinación de los funcionarios encargados de realizarla dependiera de una diversidad de centros de autoridad, deja ver algunas dificultades inherentes a la misma. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky comentan que nos encontramos ante el problema de la complicación en los procesos de implementación administrativa, principalmente con referencia al grado de complejidad de la organización y su influjo en la marcha de su proceso. Se trata del *principio de la complejidad de la acción conjunta* como una condición por considerar en la implementación, el cual enuncia que existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para poner en marcha una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que sea. En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, más son las instancias de decisión y los controles para asegurar la hechura de la decisión. Como consecuencia, las condiciones de la implementación propenden más a propiciar desviaciones y retardos, así como a la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la misma.

Así pues se desprende que existe un “estado del arte” sobre la implementación en el que se identifica una diversidad de actores y enfoques, y que el énfasis en el papel de estos actores en el proceso de la política pública cobra un significado metodológico de gran interés. El estudio de la implementación hace necesario comprender una diversidad de intereses en la orientación de la política porque, según la apreciación de los autores, consiste en un proceso más de interpretación que de explicación, que es similar al de toma de decisiones

V

Por otra parte, también se destaca el estudio de casos, y entre éstos se encuentra “Custodio de Áreas Verdes para la Protección de Espacios Públicos implementado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Municipio de Puebla”. Sus autores son Denny Aleksandra García Gutiérrez, Francisco José Rodríguez Escobedo y José Armando Vargas Correa.

Los autores refieren que el tema entraña la elaboración de un grupo de argumentos que concitan la atención del gobierno para ser tomados en cuenta como asuntos de interés para la política pública. Ellos afirman que se trata de problemas que se consideran como construcciones sociales relacionadas con casos particulares de una realidad concreta.

Este programa fue operado por la Secretaría de Desarrollo Económico y posteriormente pasó a la Dirección de Medio Ambiente del ayuntamiento

de Puebla. El programa se fundamenta en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del mismo municipio. Actualmente, no cuenta con recursos específicos para su funcionamiento, porque sus fondos son parte de la nómina de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad y la Dirección de Medio Ambiente. Los autores apuntan que es de suma importancia la participación de la ciudadanía, las organizaciones civiles y los empresarios, todos colaborando en pro de la conservación de las áreas verdes del municipio de Puebla.

En el Programa Custodios de Áreas Verdes la participación ciudadana se deja ver en los años de vida que tiene, como ocurre con las empresas que han colaborado en su realización. También contribuyen asociaciones civiles como la organización Ventana Ambiental y Desarrollo Sustentable A.C., unidades habitacionales como la de Agua Santa, los propietarios de restaurantes y los ciudadanos interesados en la preservación de áreas verdes. La evaluación del programa se ha restringido a verificar si dispone de convenios con las autoridades. Los autores de este capítulo concluyen que, de hecho, el programa no tiene un instrumento de evaluación propiamente dicho mediante el cual se pueda medir su impacto.

En la segunda parte de la obra, relativa a los estudios de caso, se observa que, aun cuando cada uno de los programas analizados tiene su propia dinámica, hay suficiente evidencia que muestra aspectos que los distancian de las premisas fundamentales de la política pública considerada como una disciplina teórica. En las "Consideraciones finales" los autores afirman que, haciendo un esfuerzo de síntesis, se pueden distinguir algunas categorías que permiten agrupar los casos considerando los planteamientos generales del análisis de políticas. Ellos proponen hacerlo a partir del "grado de participación ciudadana, la toma de decisiones, la concepción que cada programa tiene respecto del ámbito público y los criterios de evaluación, por considerar que se encuentran entre los postulados más importantes".

VI

No nos resta sino felicitar al doctor Francisco José Rodríguez Escobedo, a los profesores y a los estudiantes congregados en esta misión académica común, por la exitosa conclusión de una obra que mucho colaborará en el estudio de las políticas públicas en México.

Introducción

*Francisco José Rodríguez Escobedo**

El texto es resultado de las lecturas, reflexiones y análisis realizados por las y los participantes en dos cursos avanzados sobre política pública titulados Seminario de Gobierno I y Seminario de Gobierno II, llevadas a cabo como parte de la currícula del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política, impartido en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), además de estar inscritos en el Sistema Nacional de Posgrados del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Los seminarios fueron dirigidos por el coordinador de la obra y en éstos participaron los profesores que conforman el Cuerpo Académico Consolidado BUAP-CA-146 titulado: “Desarrollo Multidisciplinario en los Sectores Público y Social”, así como los estudiantes de la generación 2019 del programa doctoral.

El objetivo de los seminarios fue profundizar en los aportes teóricos de los autores más representativos de la disciplina de política pública y hacer énfasis en el análisis secuencial de las políticas, a saber: la incorporación a la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación. El trabajo abundó también sobre el funcionamiento y la operación de algunos programas sociales implementados por los gobiernos municipales de Puebla y Cuautlancingo vistos como políticas públicas, que se realizaron en primavera y otoño de 2020.

Es importante señalar que el proceso por medio del cual los gobiernos formularon y decidieron sus políticas económicas y sociales, hasta antes de la segunda mitad del siglo xx —para ser exactos 1951, fecha en la que nace esta disciplina en Estados Unidos como objeto de estudio, con

* Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

el trabajo fundacional, visionario y pionero de Harold Lasswell—, no había tenido cabida en todo el espectro que abarcan las ciencias sociales; curiosa y extrañamente no existía una disciplina que estudiara de manera sistemática el proceso que sigue la decisión de las políticas, que explicara los diversos modos en que los gobiernos seleccionan y definen los problemas públicos, que aclarara cuáles eran los criterios que se siguen al decidir las acciones que se consideran adecuadas para resolver asuntos públicos.

Tampoco se contaban con estudios sistemáticos y documentados que señalaran la forma en que los gobiernos se relacionaban con las organizaciones de la sociedad civil, económica y política a lo largo del proceso decisorio y que mostraran si ese tipo de relaciones favorecía o dificultaba que las decisiones del gobierno fueran apropiadas y, sobre todo, eficaces para lograr los objetivos sociales de beneficio público.

El proceso decisorio desde siempre pudo haber sido objeto de opinión, pero no de conocimiento; no se sabía cómo se desarrollaba y cómo concluía la decisión, ni cómo y por qué permanecía o cambiaba en el tiempo.

En un intento por explicitar el objeto de conocimiento de la disciplina de políticas públicas se puede decir que estudia el proceso por el cual el gobierno elabora sus decisiones y decide las políticas. Esta actividad es única y exclusiva de la cúpula directiva, y las decisiones que ésta toma son obligatorias para las y los administradores públicos.

El enfoque de política pública surge con la intención de cubrir este vacío de conocimiento, para ahondar en cómo se toman las decisiones de gobierno, conocer cuáles son los supuestos, las consideraciones objeto de reflexión, los procedimientos, las interacciones entre actores, y sirven también para esclarecer si dichas decisiones se toman con base en datos, análisis y cálculos racionales —que incrementan la eficacia decisional—, o si se sustentan en otros criterios y consideraciones. Una premisa emanada de la disciplina de política pública es que el conocimiento es fundamental para que las decisiones sean eficaces; la disciplina nace con el fin de conocer la manera en que toma forma el proceso de decisión del gobierno y saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto lo hace.

El objeto de conocimiento de la política pública es la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones de gobierno sean

eficaces de sus condiciones causales, que sólo el conocimiento científico puede establecer.

El interés central de conocimiento de la disciplina es la validez directiva de las decisiones del gobernante, su capacidad técnica para realizar los objetivos sociales buscados; dicho de otro modo, que las decisiones del gobierno sean inteligentes y eficaces y que se traduzcan en resultados, se trata de generar un gobierno que conozca, que sea experto y que además sea legítimo.

El planteamiento de la política pública sobre la eficacia del gobierno democrático fue algo nuevo en un tiempo en que, en forma acrítica, se consideraban equivalentes el valor político del régimen democrático y su eficacia directiva. La novedad del planteamiento se entendió en la década de los años cincuenta del siglo pasado, cuando el régimen socialista de la posguerra cobraba cada vez más fuerza en el mundo y se le comparó con el régimen democrático, desde luego, no en el plano ideológico político, pero sí en la eficacia directiva. En el ámbito de los valores políticos el socialismo no representaba un desafío, pues su totalitarismo era y es una forma de Estado racionalmente insostenible, sin embargo, sí implicaba un reto en el terreno del crecimiento económico y del desarrollo social, ya que los países en los que se estableció mostraron capacidad de modernizarse, industrializarse, incrementar su productividad, generar empleo, universalizar la seguridad y el bienestar, por lo que fue necesario revelar la superioridad del régimen democrático en el terreno concreto del proceso de gobernar, en los aspectos instrumentales y en el rendimiento en términos sociales de sus decisiones.

El problema principal fue determinar si el modelo directivo del gobierno socialista —que era la planificación central integral “el gobierno por planes”— era superior al modelo directivo de las democracias liberales, en las cuales no todo es planificable, pues en las sociedades libres, plurales y económicamente abiertas, no todos los comportamientos de los ciudadanos pueden ser objeto de planificación ni es posible prescribir a la ciudadanía los fines que deben perseguir y los instrumentos que deben emplear para alcanzarlos, tanto en el ámbito económico como en otros campos sociales o incluso personales.

En las democracias liberales, “el gobierno por políticas” es el modo propio de gobernar. Las políticas son:

Planes de acción específicos (no holísticos), enmarcados por leyes precisas, que reconocen las libertades de sus ciudadanos y, en consecuencia,

tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social. Las políticas suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción del gobierno con la de los ciudadanos, según el tipo de problemas que se abordan y no todas son regulatorias, prescriptivas o prohibitivas de conductas. Este problema relativo a la productividad y eficacia social de la democracia, es al que quiere dar respuesta la disciplina de política pública (Aguilar Villanueva, 2011: 23).

El logro definitorio de que la democracia se afirme en el ámbito mundial y que consiga la confianza de los ciudadanos depende en realidad de los éxitos y avances de la gobernanza, producto de las políticas, o de gobernar por políticas, como lo señala Aguilar en alguno de sus textos; de lo que se trata es de mostrar fehacientemente que se avanza más en términos de desarrollo social y de obtener altos niveles de crecimiento económico, en vez de ser alcanzados por la gobernanza lograda por planes centrales; ése es en realidad el reto que tienen los gobiernos democráticos. El asunto político crucial es mostrar la mayor productividad y eficacia social de la democracia, este es el problema al que quiere dar respuesta la disciplina de política pública.

Al desarrollarse la disciplina aparecieron diversos enfoques en los cuales la economía se colocó como referencia, lo que no dejó de suscitar polémica. El primer efecto de la evolución disciplinar fue la pérdida de su carácter multidisciplinario para convertirse en unidisciplinario, es decir, básicamente económico, donde se ponía énfasis en la racionalidad del gasto público de los cursos de acción, particularmente de las políticas sociales, generando que se abandonara momentáneamente su nombre original y se le llamara análisis de políticas.

La hegemonía o especie de dominio que presentó la perspectiva económica, basada en la eficiencia económica en el diseño y análisis de las políticas, fue inducida por la crisis fiscal que sufrieron los Estados sociales de los años setenta y ochenta del siglo pasado, que los disciplinó y obligó a llevar adelante políticas de estabilización y ajuste estructural para tratar de ordenar las finanzas públicas y restituir la idoneidad del Estado a fin de cumplir con sus atribuciones públicas. La contribución de la ciencia política y la sociología fue revelar el papel que juegan los actores políticos y sociales en su interrelación con el proceso de elaboración e implementación de las políticas, y demostraron, entre otras cosas, cómo el tipo de relación practicado era el factor condicionante de las decisiones de gasto; también aportaron la idea de que el éxito de las

políticas depende no sólo de la asignación racional de los recursos públicos, sino más bien de factores políticos como la aceptación, el apoyo social, la neutralización de los opositores, además de administrativos como la idoneidad organizativa, gerencial y operativa.

El escenario actual de la disciplina tiene dos posibilidades de encausamiento, uno unidisciplinario, donde el análisis económico es dominante y subordina los otros enfoques; pero también se cuenta con el multidisciplinario, que asume y rescata el carácter original de la disciplina en la que el estudio jurídico, politológico y administrativo, además del económico, son elementos fundamentales y se combinan en el diseño de políticas públicas.

El interés por la disciplina en México se suscita a raíz de la crisis del modelo de Estado de bienestar ocurrido en los años ochenta del siglo pasado, que mostró el agotamiento de un sistema político caracterizado por el autoritarismo, el proteccionismo económico, la endeble legalidad y la politización de la administración pública.

El régimen autoritario inicia su caída con la quiebra fiscal del Estado y se manifestó fehacientemente al experimentar una terrible crisis del sistema político y en la manera de gobernar.

La gran crisis fiscal y política del Estado de bienestar, aunada a la terrible crisis económica padecida por la nación mexicana, contribuyó decisivamente en la toma de dos trascendentes decisiones: democratizar el régimen político y liberalizar la economía.

Es en este escenario donde adquiere relevancia el enfoque de política pública en México, debido a que dicha tecnología de gobierno es una actividad cognitiva que aspira a que las decisiones tomadas por los gobiernos fundamenten su eficacia, eficiencia y efectividad en su naturaleza verdaderamente pública.

El presente texto está estructurado en dos partes. En la primera se habla sobre el concepto de políticas públicas y el ciclo de las mismas, a saber: la incorporación a la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación. En la segunda parte se describen y analizan cinco programas públicos de carácter social vistos como políticas públicas que se implementan en el ámbito municipal en Puebla y Cuautlancingo: Presupuesto Participativo; Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Custodio de Áreas Verdes para la Protección de Espacios Públicos; Impulso Joven; y Estrategia Amplia de Prevención.

PRIMERA PARTE
SURGIMIENTO
Y EVOLUCIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

El concepto de política pública

*Francisco José Rodríguez Escobedo**

*Rosa Isela Ávalos Méndez***

*Marco Ramírez Martini****

Para poder definir y entender adecuadamente la política pública, es necesario revisar lo que Aguilar Villanueva (2011: 29) plantea al respecto cuando propone cinco trascendentes definiciones:

1) Un conjunto (secuencia, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2) son un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocutores que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3) son un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas y legítimas; 4) son un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5) son un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Otro planteamiento interesante de Aguilar Villanueva (2011: 31) es concebir la política pública como “un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de la vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia”.

* Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Por su parte, Salazar Vargas (2014: 30) argumenta que las políticas públicas son “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Cuando se habla de un conjunto de respuestas del Estado, se está señalando que casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Se trata además de decisiones del gobierno o, si se prefiere, del régimen político. Adicionalmente, algunos autores consideran que cuando el Estado no toma una postura frente a algún problema, es decir, lo omite, esa actitud es una toma de posición. En otras palabras, al no hacerlo, en realidad se está asumiendo una actitud a la espera de que el problema se resuelva solo, enfrentándolo de una manera muy particular.

Por otro lado, Uvalle (1997a: 41) asegura que las políticas públicas son:

un campo de conocimiento en el cual los gobiernos pueden revisar sus capacidades de realización, además que mejoran las deficiencias de la acción de gobierno. [Plantea también que se trata de] una serie de decisiones vinculadas a resultados esperados o no, que se caracterizan por conjugar operaciones, acciones y actividades encaminadas al tratamiento de problemas que requieren intervención pública.

Según la apreciación del autor, cuando un gobierno actúa por políticas públicas debe ser catalogado como uno que trabaja por adaptación debido a que denota una forma de dar respuesta para evitar que la institucionalidad del gobierno sea rebasada. Un gobierno adaptativo, asegura, “es abierto ya que reconoce la pluralidad ciudadana y da respuestas sin el uso de reglas generales, sino tomando en consideración lo focalizado de los problemas públicos”.

Uvalle (1997b: 99) también dice que las políticas públicas “son el medio que reivindica la vida pública del Estado y son la opción para que la conducción de la sociedad pueda ser más democrática”. Asimismo, asegura que

son el sustento clave de la reforma del Estado. La cobertura de las políticas públicas no se restringe únicamente a lo gubernamental, lo administrativo ni lo político, su cobertura es pública, es decir, llegan a los diversos públicos de la sociedad, comprenden todo aquello que es la vida en común e incorporan la opinión de los ciudadanos para diseñar

y estructurar la acción de gobierno. Las políticas públicas [señala el autor] son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí, son el gobierno para sí, esto es, para la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones. Como acción de gobierno se relacionan con lo que son los consensos, los disensos, la legitimidad y el goce de las libertades públicas.

Para Ruiz Sánchez (2002: 15), una política pública es “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”.

La opinión de Cabrero (2000: 194) en torno a lo que son las políticas públicas es que se trata de “acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes”.

Para Cardozo (2008: 21),

representan por excelencia las acciones de los Estados, consisten en acciones de hacer y de no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación intentando solucionar los diferentes y complejos problemas que los propios actores sociales, y también las burocracias estatales, le demandan. Es por ello que la dominación es ante todo relacional y requiere de un conjunto de recursos y capacidades para poder llevarse a cabo.

Es necesario advertir que casi todas las definiciones hasta ahora descritas incluyen una visión de la política pública como la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos. Una explicación así planteada, considera Méndez (2015: 80):

Podría ser aceptada mayoritariamente, pero no dejaría de parecer un concepto “estirado”, según su punto de vista, si no se cuenta con un “contrario” empírico (y, por lo tanto, con una extensión excesiva). Por ejemplo, en esta definición podría caber la decisión del Estado (que ya es una forma de acción) de no tomar acciones específicas para dar solución a un problema determinado, lo que para algunos autores constituiría también una política pública. Así, esta definición pareciera abarcarlo todo, ya que una política pública incluiría los casos en los que el Estado interviene para solucionar un problema, pero también los casos en los que no interviene (su posible contrario empírico). Esta definición implicaría, en el mejor de los casos, desaprovechar [argumenta Méndez]

la utilidad que proporcionan los conceptos que precisamente sirven para hacer diferenciaciones.

Por su lado, Merino (2013: 17) señala con agudeza que una política pública puede ser:

Una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados.

[El autor también sostiene que] una política pública es lo que el Estado hace, primero, al reconocer la existencia de un problema, admitir sus causas y, acto seguido, utilizar los medios que tiene a su alcance para hacerle frente, de la manera más eficiente posible, tratando de modificar las causas que lo generaron y no sólo los posibles efectos, a partir de la construcción de conciencia de los aparatos de poder respecto a lo público que deben afrontar.

Valenti y Flores (2009: 174) plantean, por su parte, que se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos. Para la definición de este enfoque son cruciales tanto el concepto de “política” (policy), que alude a la distinción entre lo público y lo privado, como la noción de “problema de política”.

Ahora bien, Lahera (2003: 16) define a las políticas públicas como:

Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Lahera (2003: 9-10) concibe las políticas públicas como “la unidad de análisis del sector público en general y del gobierno en particular”. Con ello se piensa en un objetivo analítico. Se considera el aporte de las políticas públicas a una discusión racional de la agenda pública y de los

programas de gobierno. Así, se quiere abonar al mejor funcionamiento del sistema político. Se estudia la mejora de las actividades del gobierno, incluyendo el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas.

Guerrero (1993), por su parte, plantea que la política pública es “un tipo de actividad del gobierno que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto. Sin embargo, estrictamente quien propone esta aproximación conceptual se refiere, textualmente, al ‘patrón de conducta’ del gobierno, es decir, el trazo por el que corre la acción, más o además de la acción misma”.

Desde la perspectiva de Cardozo (2008: 40), las políticas públicas constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, a fin de resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado. Ellas surgen como resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen, en un lugar y periodo determinados, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad.

Siguiendo a Canto (2008: 14), las políticas públicas se definen desde dos concepciones: la primera, “desde arriba”, que las asume como programas de acción gubernamental focalizada hacia un sector de la sociedad o un espacio geográfico, acompañados de algunas preferencias valorativas de quien toma la decisión, a partir de la determinación de ciertos montos de recursos y que logra imponerse como un acto público a los “administrados”; de otra manera, se entiende la política pública como la acción del gobierno dirigida a cumplir determinados objetivos, denota: *i*) un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; *ii*) se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores; *iii*) la política pública nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; *iv*) es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente. Por otro lado se encuentra la concepción “desde abajo”, que se origina literalmente en la constelación de demandas sociales y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. Para hacerse más efectivas, las acciones de presión de los actores sociales reclaman un conjunto de capacidades y

destrezas en las organizaciones de la sociedad, no intercambiables las unas por las otras:

- Capacidades organizacionales, que tienen que ver con el funcionamiento sostenible de la organización, entendiéndolo como “un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento necesario para obtener certidumbre económica [...] un modelo de funcionamiento eficaz y un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje”.
- Destrezas técnicas, que les permite elaborar propuestas viables, factibles y replicables, ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas.
- Destrezas políticas, “se refieren al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad, de manera corresponsable e institucional”; también implican el conocimiento del gobierno, de tal suerte que “aprovechan las coyunturas [...] y logran insertarse en la arena de decisiones”.
- Arraigo social, a través del cual las organizaciones “se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio [...] para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto” (Canto, 2008: 15).

Con los elementos ofrecidos por los autores es pertinente aventurar una definición propia de políticas públicas, entendiéndolas como un conjunto de decisiones directivas que toman los gobiernos, de acciones en sus distintos órdenes: federal, estatal y municipal, cuyo objetivo es resolver un problema público en un ámbito concreto, delimitado y focalizado, haciendo uso eficiente de los recursos públicos que por definición son finitos, limitados y escasos; esto, en medio de una competencia y lucha entre actores sociales, económicos y políticos que defienden diversas problemáticas sociales para incorporarlas a la agenda pública, todos ellos inmersos en relaciones de poder, propias del quehacer gubernamental, idealmente buscando o generando las condiciones necesarias para posibilitar la participación ciudadana.

La incorporación a la agenda

*Jorge Ricardo Montiel Hernández**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*Rodolfo Javier Zepeda Memije****

*José Armando Vargas Correa*****

El análisis de las políticas públicas se realiza en función de las fases que componen su ciclo, cuya denominación varía según el autor. Estas fases se refieren a los distintos estados, sucesivos o no, del proceso que siguen las políticas públicas en una secuencia lógica, con diversas duraciones, actores y niveles de intervención jerárquica.

Si bien se ve como un ciclo, muchos de los estudiosos comienzan con la incorporación de la agenda. Es una etapa que, de acuerdo con el enfoque, puede variar en lo que incluye o en las tareas desarrolladas en ésta. A continuación se realizará un análisis entre algunos autores representativos de las políticas públicas en torno a esta etapa.

El análisis iniciará con la propuesta de Franco, quien, de acuerdo con algunos autores entre los que él mismo se incluye, propone por lo menos cuatro etapas: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto. En la etapa de gestación, el gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, funcionarios y políticos asumen la obligación de intervenir en él. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que existen conflictos que despiertan, más que otros, la atención gubernamental (Franco, 2013). Sin embargo, no siempre son urgentes o prioritarios, depende de su origen, es decir, de dónde provenga y el interés que muestre el gobierno en turno.

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

**** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Por su parte, Aguilar Villanueva (2017) engloba en siete pasos el proceso de la política pública: comenzando con “la formación de la agenda”. Señala, al igual que Franco, que no todos los problemas consiguen llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran, con la misma facilidad y certeza, formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los prioritarios del gobierno. La agenda de gobierno se elabora dándole forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Está conformada por las agendas de gobierno, la pública, la político-administrativa y la agenda sistemática (Aguilar Villanueva, 2017).

En este mismo sentido, Elder y Cobb (2017: 77) entienden por formación de la agenda:

Al proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. 1) La capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. 2) Los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores en el que se desarrolla.

Otro aporte significativo es el de Nelson (2017), quien señala que gran parte de la indagación de política pública se ha dirigido a saber cómo se resuelven y qué problemas llegan a ser objeto de interés e intervención por parte del gobierno para incorporarlos a la agenda. Es importante mencionar que Nelson concibe esta etapa por sí sola como un proceso, por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, denominándolo “formación o fijación de la agenda”.

Siguiendo con la idea de Nelson (2017), la formación de una agenda no es más que una etiqueta nueva para preocupaciones antiguas como la definición de los problemas, las actividades de los grupos de interés y sus efectos en las políticas, así como la expansión de las libertades públicas

de los ciudadanos. Y destaca su aporte desde una perspectiva organizacional señalando cuatro etapas analíticamente distintas para la formación de la agenda: 1) el reconocimiento del asunto, 2) su adopción, 3) su priorización y 4) el mantenimiento del mismo.

Por su parte, Casar y Maldonado (2008) —como la gran mayoría de los estudiosos de la ciencia política— ven las políticas públicas como un ciclo; por ello, el primer paso es la gestación de una agenda, definida como el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”, “que se procurarán, se intentarán”, asuntos en los que “se pondrá empeño”. Y señalan el hecho de que en la literatura normalmente se habla de tres tipos de agenda: la de medios, la pública y la de políticas. También hacen énfasis en el desarrollo de los estudios sobre formación de agenda y construcción de problemas públicos, que lo traducen como el resultado de una serie de cuestionamientos, desde la disciplina y la práctica política hasta los orígenes del Estado administrativo clásico, por un lado, y por el otro, hasta los supuestos del pluralismo democrático. Si la formación de agenda y la definición de problemas públicos son parte constitutiva del proceso de políticas públicas, entender cómo se definen y construyen dichos problemas, y cómo se selecciona un conjunto limitado de los mismos como elementos de las agendas pública, política y gubernamental es un ejercicio obligado para la ciencia política.

Siguiendo a Fontaine (2015), en la elaboración de la agenda se visualiza un problema como el ciclo de atención en los temas de políticas. La importancia social o política de un tema, no necesariamente justifica que se le estudie científicamente, ya que es relativa, no hay temas definitivamente fuera o dentro de la agenda de investigación. En un momento dado se priorizan algunos y por imitación o difusión se multiplican los estudios sobre estos temas. Las coaliciones se definen a partir de la comprensión de un problema, lo cual remite nuevamente a la elaboración de la agenda, se establece una línea base comenzando desde lo que quieren hacer los actores políticos o lo que consideran que hay que resolver. Una vez expuesto el problema se pasa a la formulación de una solución, desde la cual opera esta alianza.

A su vez, Merino (2013) considera que el ciclo de las políticas está conformado por al menos cuatro momentos: la selección de una “teoría de entrada”, que es indispensable para elegir los problemas públicos que eventualmente serán motivo de una intervención del Estado (y que reclama un método y una racionalidad previamente adoptadas); el diseño

de un “mapa de ruta”; la acción misma; y finalmente, la evaluación. Este primer momento de la hechura de las políticas consiste, fundamentalmente, en estructurar una justificación pertinente y adecuada sobre las razones que habrían de llevar a la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular, con el fin de situar la relevancia del tema, el asunto o la situación, y las razones por las que es indispensable la atención del Estado.

En palabras de Canto (2002a), la elaboración de políticas públicas sigue algunos puntos generales; convencionalmente parece haber acuerdo en que los principales pasos que sigue un ciclo completo de política es: agenda, análisis, decisión, implementación y evaluación. La conformación de la agenda plantea aspectos de carácter técnico y político, y se puede definir como:

El conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución. La agenda no es un listado de demandas, mucho menos de buenas intenciones, es una selección de asuntos que se considera que un determinado tipo de autoridad puede y debe abordar durante un tiempo determinado. El establecimiento de los temas de la agenda implica relaciones de poder, el hecho de que el interés de unos se vea reflejado en la agenda y el de otros no, depende no sólo de la capacidad de argumentación, sino también del distinto peso político de diversos demandantes (Canto, 2002a: 70).

A diferencia de Canto, para Lahera (2004), en las políticas públicas se pueden distinguir cuatro momentos analíticos y no necesariamente etapas consecutivas: el origen, el diseño, la gestión y la evaluación de políticas públicas. Lahera sitúa en el origen la incorporación de la agenda.

La agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades, se generan inclusiones y se definen exclusiones. La formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo como van a ser abordadas. La agenda cambia en el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción; algunos objetivos se realizan, otros sólo parcialmente. Algunos se superan y otros se olvidan (Lahera, 2004: 38).

Por su parte, García y Pallavicini (2008) señalan que la primera etapa del proceso de políticas públicas se obtiene como producto de la defini-

ción política del problema público y su inclusión en la agenda pública, sea sistémica o institucional. El concepto “problema” requiere de un diagnóstico preciso que permita identificar la historia causal del mismo, los efectos que tiene en un determinado segmento de la población o en la totalidad de la misma, y las evidencias cuantitativas de la magnitud del problema.

De acuerdo con Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017), la agenda sistémica es el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político, es decir, se trata de todos los conflictos que puede padecer una sociedad. A su vez, aportan dos tipos de agenda: la institucional es cuando el sistema político ha hecho una primera selección, pero todavía no ha sido transmitida al gobierno; y la gubernamental es la que elabora el gobierno con los insumos del sistema político y para asignar los recursos orientados a su tratamiento en la lógica de políticas públicas. Pero dentro de éstas también aparece la agenda política, la cual conserva el sistema político. La formulación surge por cuenta de la propia integración o movilidad de los planes o programas, etcétera; es decir, responden a un comportamiento estructural de los planes administrativos o territoriales que, de manera concomitante y recíproca, no se trata de la que enaltece una gestión en particular, sino el derrotero estamental.

Siguiendo a Parsons (2007: 115):

El meso-análisis se refiere a la manera en que se definen los problemas y las agendas de políticas públicas. El meso-análisis es el que hace un corte transversal o atraviesa las diversas etapas del proceso de las políticas públicas, explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (*input*) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (*outputs*) de las políticas al centrarse en la relación entre la dimensión “predecisión” y sus contextos “decisión” y “postdecisión”. El análisis en el nivel meso comprende las etapas “decidirse a decidir”, reconocimiento del problema y formulación de alternativas (Mack, 1971); reconocimiento público, inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de las demandas (Rose, 1973); iniciación e información (Jenkins, 1978), y búsqueda, filtración y definición de problemáticas (Hogwood y Gunn, 1984).

Para Roth (2014), el problema central de esta fase de la política pública consiste en entender los procesos por los cuales una autoridad administrativa está abocada a tratar un tema. Se pueden distinguir ana-

líticamente dos elementos que se articulan: por una parte, la construcción del problema social como aquel que necesita una intervención pública, y por otra, su inscripción en la agenda política.

Como plantea Rodríguez (2015), el paso de la existencia de un problema a su tratamiento político deriva de una reconstrucción social del problema en cuestión, mismo que le da visibilidad. Definirlo obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar soluciones. Una vez identificado el problema como de tipo social y formularlo como tal, se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública que se traduce generalmente en leyes y reglamentos.

Por su parte, Bardach (2008) sugiere que el primer paso de esta secuencia es “definir el problema”, es decir, hacerlo de forma empírica y conceptual, de manera que sea factible resolverlo. El segundo es “la obtención de información”, o sea, establecer como puntos fundamentales luchar contra el tiempo al momento de recopilar información, haciendo uso de una toma eficiente de datos orientados a hechos relevantes, ponderando el valor de la información y obteniendo el debido consenso de la misma. En estas dos etapas se podría ubicar la incorporación a la agenda.

Subirats (1992) afirma que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público por resolver y puesta en marcha de las vías de resolución, dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados, así como su nivel y tipo de organización. En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos se concentra toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses, además de su representación y organización. La agenda muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre lo que se debe resolver.

Alzate y Romo (2017) aportan la idea de que es importante tener en cuenta que, en general, la agenda se considera como una etapa del proceso más amplio de elaboración de políticas; el marco general de las políticas públicas inicia con el momento o paso del proceso que está dirigido a identificar problemas y, por ende, a fijarlos en la agenda. Esta acción la realiza un actor racional que intenta encontrar la solución ideal a los asuntos presentados como emergentes. Para hablar de agenda pública

van a ser relevantes el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo entre estos últimos el discurso y la forma a través de la cual se nombran los problemas.

Cabrero (2000) argumenta que la formación de la agenda y la definición del problema dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La propensión para participar por parte de organismos no gubernamentales, congresistas, ciudadanos, medios, etcétera, es alta. Ciertamente éstos se confrontan, se alían, presionan, aunque también hacen *lobbying* como un mecanismo más sutil y persuasivo para ir generando consenso. Así pues, el autor define dos orígenes para establecer la agenda: el exógeno, el cual es implantado por agentes externos al aparato gubernamental, esto debido a la necesidad de ser permeable y de generar consenso para ser legítimo. La segunda forma es la endógena, que ocurre cuando los problemas son percibidos y traducidos por los diversos especialistas gubernamentales.

De acuerdo con Cejudo (2008), reconocer que los problemas son construcciones sociales genera dos líneas de investigación: el proceso de construcción de los problemas públicos (quién influye y con qué argumentos), y las implicaciones que este proceso tiene en las decisiones tomadas (cuáles valores resultaron privilegiados, qué actores fueron beneficiados, cuáles instrumentos fueron escogidos, etcétera). Ambas líneas de investigación son fundamentales para entender a cabalidad el proceso de formación de agenda, así como sus efectos en la toma de decisiones.

Finalmente, Cardozo (2013a) puntualiza que el proceso de las políticas públicas puede desagregarse en fases o etapas, pero no se deben entender como una secuencia temporal estricta, sino como una aproximación meramente analítica. Su número varía en función de la desagregación que cada autor realiza, sin embargo, actualmente existe bastante consenso en incluir la formulación, la implementación y la evaluación. El primer paso referido al análisis *ex ante*, que toma como referencia la acción, se basa en un diagnóstico y en la definición del problema, cuyo objetivo es generar y analizar las alternativas de solución, de manera que se pueda seleccionar la que se considere la más apropiada.

El diseño de las políticas

*José Carlos Bernal Suárez**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*Luis Alberto Chevalier Palafox****

*Denny Aleksandra García Gutiérrez*****

Tener gobiernos cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública y de probada eficacia es una justa exigencia ciudadana. Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y eficiencia, son lo que en términos genéricos pueden llamarse políticas públicas.

La bidimensionalidad constitutiva de la política pública es algo que toma en consideración la disciplina académica que estudia la manera en que las políticas se analizan y desarrollan, así como el ejercicio profesional que se encarga de diseñarlas, promover su decisión y efectuarlas. Los componentes político y técnico de la política pública se articulan bien, sin rispideces ni tensiones, cuando las acciones decididas por el gobierno cuentan con suficiente aceptación social y producen los resultados esperados. Otras veces los dos componentes de la política no se corresponden, se confrontan, y uno trata de prevalecer sobre el otro, hecho que ocurre cuando las consideraciones políticas llevan a prometer situaciones sociales valiosas, hermosas, pero que no son factibles o son insensatamente costosas, o cuando a los decisores de las políticas públicas no les importan mucho las consecuencias políticas, acaso desastrosas, que provocan sus decisiones técnicamente fundadas (Aguilar, 2012: 17).

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

**** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

en un momento determinado los ciudadanos y la propia administración consideran prioritarios.

De acuerdo con Lasswell (1951: 34), “son un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”.

Según Dror (1989: 22), “el objeto de la Ciencia de Políticas [Públicas] es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas”.

Aguilar Villanueva (1990: 5), por su parte, señala que:

Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas.

Roth (2006: 47) sostiene que una política pública:

Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Franco (2013: 18) plantea que las políticas públicas “son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participan la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”.

La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas, éstas se presentan en el momento práctico en el programa público. Cada etapa posee sus actores, restricciones, desarrollo y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. En la

práctica, las etapas pueden sobreponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. La separación analítica no debe ser confundida por una separación real, su secuencia es dinámica e interconectada (Aguilar Villanueva, 2003a: 15).

Varios autores coinciden en algunas etapas del ciclo de las políticas públicas, otras se nombran de manera distinta, pero se refieren a lo mismo. Éstas son:

1. Gestación o incorporación a la agenda pública.
2. Diseño, formulación o hechura.
3. Implementación.
4. Seguimiento o evaluación.

Diseño, formulación o hechura

El diseño de políticas públicas debería ser el enfoque principal del análisis de políticas. Es importante que se comprenda con claridad qué factores están asociados con las decisiones de políticas tomadas por los gobiernos y que entiendan el impacto que las decisiones pasadas han tenido sobre la sociedad. Estudiar las políticas públicas se refiere, aunque a veces de manera implícita, a tomar mejores decisiones y a desarrollar políticas que funcionen mejor. Por ello, el análisis prospectivo debe combinar el análisis objetivo de los probables efectos con la búsqueda normativa de mejores políticas a través del diseño. A diferencia de la mayoría de las actividades académicas, el análisis de políticas tiene una fuerte dimensión práctica combinada con una dimensión científica y ambas deben ser consideradas complementarias e inseparables, según la apreciación de Peters (2019: 1).

Una vez definido el problema, se plantean objetivos claros y precisos; se identifica la población objetivo: afectados y beneficiarios; se analizan las alternativas con sus respectivos efectos, tanto positivos como negativos; se relacionan los costos y los beneficios de las alternativas; finalmente, se elige la mejor opción. En esta etapa, como en todas las demás, es importante la participación de los beneficiarios de la política, pues contribuyen a revisar los objetivos y los modos de llevarlos a cabo.

Cohen (2007: 101-105) considera que si no se logra precisar de manera clara el objetivo, los caminos para su consecución fracasarán, no

será posible establecer las acciones adecuadas para alcanzarlos. Además, se tiende a confundir medios con objetivos; esto conduce a que la ampliación de la cobertura, el aumento de inversión en infraestructura o la disminución del gasto corriente (por citar algunos ejemplos) aparezcan como objetivos, cuando en realidad se trata de medios. Si en el diseño no se establecen adecuadamente las relaciones causales entre los medios y el objetivo propuesto, es posible acrecentar los recursos, sin generar impacto alguno en la población de la localidad.

En el diseño de la política pública para Cohen (2007: 107-108) es fundamental la identificación correcta de la población. La exigencia de considerar heterogéneas las situaciones en que se encuentran los actores de una localidad es recurrente. La identificación de la población objetivo queda en función de los atributos de la demanda y de la necesidad que se pretende satisfacer, de su condición específica.

Por su parte, Canto (1996: 109) explica que el análisis de las diversas alternativas que existen para cada uno de los problemas es también una exigencia recurrente, pues no todas son igual de realizables, plantean distintos costos y beneficios. Un adecuado análisis de alternativas no puede centrarse sólo en un aspecto. Después de establecer las alternativas posibles, es necesario optar por alguna de ellas, es decir, hay que decidir la política. En ese momento interviene la voluntad de quien decide, voluntad que estará acotada por las reglas de decisión existentes, por su legitimidad (grado de aceptación social) y por el contexto general de la localidad. Casi nunca se tendrá la decisión óptima, normalmente las decisiones dejarán algún nivel de insatisfacción, pues están condicionadas por las situaciones específicas en que se toman.

Para Méndez (2015), es en la fase de diseño de políticas cuando tiene mayor peso la visión de *policy analysis*, y donde la lógica técnica y modelista tiene su más amplio espacio de acción y de reconocimiento; es el momento en el que más frecuentemente se hace uso de modelos de *public choice* o elección pública, y el de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. Es a partir de esta fase que se ha desatado un intenso debate entre quienes sostienen una visión normativa y quienes están más preocupados por una visión integral y constructiva de valores democráticos de la política pública (Rodríguez, 2018: 36).

Siguiendo a Cabrero (2007), la fase de la formulación y diseño de políticas se lleva a cabo “entre los argumentos racionales y técnicos que

funcionarios expertos en la materia proponen y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos” (citado en Rodríguez, 2018: 36).

Por su parte, Franco (2017: 87) señala que, en la fase de diseño de la política pública, los servidores públicos o consultores independientes analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que ésta se pueda llevar a cabo.

En esta fase, un especialista en política pública debe responder al menos dos preguntas clave:

- ¿Cuál es el mejor resultado que se puede lograr?
- ¿Qué solución genera mayores beneficios a la sociedad?

Franco (2017) propone una metodología integrada de cinco etapas para formular una política pública viable: 1) análisis del problema, 2) análisis de soluciones, 3) análisis de factibilidad, 4) recomendaciones de política pública y 5) plan de acción de política pública. A continuación se detalla brevemente en qué consiste cada etapa.

1. *Análisis del problema.* En la primera etapa se dimensionan los problemas públicos a partir de la cuantificación de los mismos. Se aplican diferentes enfoques y análisis para explicar de forma certera las distintas problemáticas de las decisiones en materia de política pública y reflexiona sobre la importancia de analizar los problemas públicos bajo una metodología que reduzca la incertidumbre (Franco, 2013: 547).
2. *Análisis de soluciones.* En esta etapa se incorporan las principales herramientas para distinguir entre las verdaderas soluciones para los problemas públicos y aquellas que sólo son buenas intenciones pero alternativas inviables. Se clasifican las mejores prácticas de política pública en función de su éxito o fracaso, y se reflexiona sobre la importancia de ejercer los recursos públicos con el menor índice de incertidumbre y la mayor garantía de éxito (Franco, 2013: 730).
3. *Análisis de factibilidad.* En esta tercera etapa se examinan los principales filtros para determinar si una política pública debe ser implementada o no. Se estudia el proceso de análisis de factibilidad para

distinguir entre un posible éxito de política pública o un futuro caso de desperdicio de valor público, y se replanteará la importancia de erradicar procesos de diseño de políticas públicas empírico-deterministas (Franco, 2017: 794).

4. *Recomendaciones de política pública*. En esta penúltima etapa se conoce la forma correcta de recomendar o proponer la implementación de una política pública. Se elabora un memorándum para exponer de forma asertiva el diseño de un proyecto público y se valora la importancia de la comunicación de los diseñadores con los decisores de política pública (Franco, 2017: 919).
5. *Plan de acción de política pública*. En la etapa final se comprenden los elementos que componen el plan de acción, se instrumenta de manera que recoja todos los conocimientos adquiridos en el curso a fin de llevar a cabo una política pública exitosa, además de reflexionar cada una de sus herramientas que posibilitarán un buen resultado (Franco, 2017: 977).

El diseño de políticas nunca ha sido una tarea fácil, pero parece que será una labor todavía más difícil y exigente en el futuro. La buena noticia es que, a medida que han aumentado los desafíos para su diseño, también lo han hecho las herramientas, tanto teóricas como metodológicas, para abordarlos. A nivel teórico y analítico ha habido importantes adiciones a las perspectivas a las que los académicos pueden apelar frente al diseño de políticas. En el nivel más básico, los académicos están considerando el proceso de diseño a través de los lentes de amplios enfoques ontológicos y metodológicos, en función de ubicarlos en los debates científicos más amplios sobre políticas y las ciencias sociales en general (Peters, 2019: 7).

Siguiendo a Peters (2019: 7), es probable que persistan dos tendencias importantes iniciadas en el pensamiento contemporáneo sobre el diseño de políticas y que adquieran más relevancia en el futuro. Una es el interés en la relación entre las estructuras institucionales y las políticas públicas. Esta área se inició, en parte, basada en supuestos sobre la capacidad de colaboración y participación para mejorar la calidad de los diseños, pero la investigación podría extenderse. A pesar de cierta pérdida de fe en la capacidad de los expertos para ayudar a tomar buenas decisiones, el diseño de instituciones para procesar y evaluar mejor la ase-

soría para las políticas parece ser una dirección fundamental a fin de continuar la investigación.

Una segunda área (Peters, 2019: 8) será la identificación y el análisis de los mecanismos sociales, que son esenciales para el éxito de las políticas en general, y los instrumentos de políticas públicas en particular. La idea de los mecanismos ha sido considerada durante algún tiempo en los estudios políticos y la investigación contemporánea ha ido ampliando la comprensión sobre qué son y cómo afectan el desempeño de las políticas. La pregunta entonces es si identificar esos mecanismos contribuirá a la efectividad de los diseños o sólo mejorará la comprensión académica de las políticas. En principio, ayudará a entender la trayectoria causal que produce resultados, pero los diseñadores prácticos pueden estar interesados solamente en dichos resultados.

Cuando un problema se ha adoptado y diagnosticado, señala Méndez (2020), la formulación es la etapa en la que se toman las decisiones sobre el contenido que tendrá la política pública; se puede decir que es el momento en que se define, justifica y publica el conjunto de las acciones dirigidas a solucionar un problema.

Méndez (2020), siguiendo a Mills y Saward, argumenta que en los años cincuenta con el enfoque elitista se postuló que quien toma las decisiones y conduce las políticas públicas es una élite de pocos actores que se ponen de acuerdo para defender sus intereses, y no la interacción entre una pluralidad de grupos de poder.

Asimismo, menciona algunas subetapas para la formulación de políticas públicas, a saber:

- 1) Selección de alternativas y estrategia de ejecución, ésta se suscita cuando el directivo toma una decisión respecto a la alternativa que constituirá el eje central de la política; 2) sondeo, negociación de la decisión y (en su caso) reformulación, permite conocer mejor las posiciones de los distintos actores hacia la política, e incluso puede contribuir a mejorarla o al menos a hacerla más factible; 3) legitimación, redacción y justificación legal de la decisión, en esta subetapa se deberá redactar el documento que describe la decisión y su fundamentación en términos legales; 4) presentación de la decisión o la política, dependiendo del problema involucrado se puede elaborar un boletín de prensa o realizar una entrevista a un medio de comunicación o dirigir un mensaje al país en la televisión (Méndez, 2020: 197).

Se debe tener en cuenta que la investigación de política pública puede caer en algunos sesgos heurísticos. Méndez (2020: 194) recomienda seis pasos para tratar de reducir este riesgo:

1. Revisar la confiabilidad y la validez de los datos (“pistas”) que se están utilizando.
2. No descartar —o incluso buscar— datos discrepantes, inconsistentes, desagradables o difíciles de entender en primera instancia.
3. Buscar datos adicionales a los existentes o conocidos.
4. Buscar datos “no correlacionados”, por ejemplo, provenientes de distintas fuentes.
5. Estar consciente de que existen diversos tipos de procesos o relaciones entre fenómenos, no sólo el lineal.
6. Considerar tanto los “costos hundidos” como los “de oportunidad”.

Cuando se hace una comparación histórica no se debe saltar inmediatamente a la pregunta ¿qué se debe hacer? Ante ello, sus recomendaciones generales son las siguientes: 1) clarificar el problema: a) enlistar en tres columnas lo conocido, lo incierto y lo asumido respecto a la situación; b) buscar la información adicional que permita transformar datos inciertos o asumidos en “conocidos”; c) encontrar casos similares del pasado. Enlistar para cada uno lo conocido, incierto y asumido; d) enlistar en dos columnas las similitudes y las diferencias del caso presente con los pasados. 2) Definir la situación existente y la situación deseada diferente de la existente, es decir, el objetivo (Méndez, 2020; Parsons, 2007).

Etzione (citado en Parsons, 2007) ha buscado influir en los procesos de formulación de las políticas públicas a través de la investigación y los argumentos que propugnan por un análisis no sólo de los “problemas”, sino además de las opciones de políticas públicas.

La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema; qué cuenta como tal, y la manera como se define depende del modo en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento. Como atinadamente lo expresara James A. Jones en *El contexto de los problemas sociales*: “quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión” (Jones, citado en Parsons, 2007).

Un problema debe ser definido, estructurado y colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que

se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o “solución” (Parsons, 2007).

Lo más destacable de esta manera de ver las políticas públicas es que sugiere cierta secuencia en las decisiones sobre los asuntos públicos que, por lo general, inicia cuando un gobierno o un funcionario público en particular reconoce la existencia de un problema que, por su relevancia, se considera de interés público, el cual es atendido y suele concluir con la evaluación de los resultados obtenidos derivados de las acciones efectivamente realizadas (Tamayo, citado en Arias de la Mora, 2019).

Con frecuencia se confunde el análisis de políticas con el estudio del proceso de las políticas. Es posible que se trate de un error de origen que, sin embargo, conviene advertir con claridad: las distintas propuestas que se han formulado sugieren un orden secuencial en las políticas y no constituyen el objeto de estudio del análisis. Se trata de una herramienta heurística para organizar esos análisis, pero no más (Merino, citado en Arias de la Mora, 2019).

Lindblom (citado en Cabrero, 2000) sostiene la necesidad de involucrar al ciudadano mediante un proceso de investigación al servicio de la sociedad, el cual utilice el lenguaje cotidiano y lo capacite para opinar.

En el caso del sistema político mexicano es muy diferente; esta fase no sólo es muy poco permeable sino prácticamente hermética, pues se convierte en una especie de “secreto de Estado” el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es casi irreversible. Pocas políticas son sancionadas por el Congreso debido a la configuración del sistema, que es muy dada a tener vías reglamentarias directas por parte del Ejecutivo. Así como está diseñado este proceso jurídicamente, no basta con el hecho de tener mayoría en el Congreso para acotar de manera significativa esta fuerza del Ejecutivo (Cabrero, 2000).

El carácter endógeno en el diseño de la política no proviene del ámbito jurídico sino de la tradición centralizada y vertical del sistema. Prácticamente los únicos grupos de expertos participantes en el diseño de la política son gubernamentales, en ocasiones son consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno según lo señalan Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008).

Se puede entender que una política pública, según Subirats *et al.* (2008), es “un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales y específicas”.

Para Muller (1990, citado en Subirats *et al.*, 2008) la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica, sino más bien imaginarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que se trata de dar un sentido.

La formulación y la decisión del programa de la política son el proceso de contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles. La selección de los instrumentos de acción consiste en las soluciones adaptadas al problema y deben responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del gobierno y del Congreso?, ¿qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones? (Subirats *et al.*, 2008).

La fase de formulación de la política supone una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, en la que los actores sociales tratan de influir en mayor o menor medida; posteriormente, una formulación del programa de actuación político-administrativo implica la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión (Subirats *et al.*, 2008).

La formulación, en cada una de las etapas de cuestiones analíticas, hipótesis y teorías parciales, permite mejorar el análisis en función de las diferentes perspectivas disciplinares utilizadas: sociología, derecho, ciencia política, economía, geografía, y así construir subdisciplinas tales como diseño de la acción pública, investigación para la ejecución, evaluación de programas, etcétera.

La implementación

*Florentino Sarmiento Tepoxtecatl**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*Julio Galindo Quiñones****

Cuando se habla de implementación se alude una de las etapas del ciclo de políticas públicas, quizá la más desatendida por la mirada de especialistas y agentes de gobierno, pues se le había considerado simple, o bien, solamente se le concebía como la aplicación de la planeación ya que el centro del debate había quedado en la toma de decisiones. Hoy día la situación es un tanto diferente, cada vez hay más trabajos enfocados a comprender la complejidad de esta etapa, así como estudios que comparten su experiencia en la implementación desde distintas perspectivas de análisis.

No existe un consenso sobre lo que es la implementación o su significado debido a diversos aspectos, entre ellos: la imprecisión de los objetivos que persigue una política (en el más amplio sentido); el tipo de política que se debe implementar, en ocasiones puede tratarse de decisiones de gobierno (a nivel de decreto o programa) o desde el ámbito legislativo, por señalar un ejemplo; incluso, mientras algunos autores piensan analizarlo desde la perspectiva de la burocracia, otros lo hacen desde la óptica de las redes.

Es importante revisar las dos grandes posturas que existen en la teoría sobre la implementación; una es a nivel de la academia en la que los autores discuten el proceso, la perspectiva, el modelo que “debe” utilizarse; la otra es la del agente de gobierno y/o del implementador, cuyo interés central son los resultados. Esto no significa que a los primeros no les interesen las consecuencias de sus planteamientos y posturas.

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Ambas se encuentran íntimamente relacionadas, una depende de la otra. Por ende, el analista de políticas públicas debe estar abierto a todas las posibilidades que se puedan presentar.

Discusión inicial

Los primeros estudios sobre implementación iniciaron en la década de los setenta del siglo xx. Aguilar Villanueva (2017) realiza un recorrido sistemático respecto a la trayectoria de los trabajos realizados, sobre todo en Estados Unidos. En su investigación se pueden identificar las tensiones entre la toma de decisiones burocráticas y la necesidad de resolución de problemas sociales. El extenso análisis respecto a la génesis de los estudios de implementación lo lleva a contextualizar los ámbitos político y gubernamental, así como el tipo de administración pública en el que se desarrollan. Asimismo, él comenta una serie de estudios donde los resultados no son nada halagüeños, sino que, por el contrario, se exalta una suerte de “nada funciona”, en la que los errores y fracasos son una constante; otro aspecto que también se observa es el de los defectos y excesos que tuvieron las políticas de orden federal.

Para Aguilar Villanueva (2017) existen dos generaciones de estudios, la primera ya ha sido señalada de manera breve (el modelo burocrático centralista); mientras que la segunda se distingue por resaltar la implementación desde abajo, que también se conoce como enfoque *bottom-up*.

Por su parte, Parsons (2007: 483) presenta otra esquemática revisión de la génesis de los estudios de las políticas públicas en general, y de la implementación de éstas en particular; identifica además una etapa “del fracaso”, otra sobre las críticas hacia el modelo *bottom-up*, y una conocida como las teorías híbridas de la fase de implementación.

El desdén inicial de Meter y Horn (2007) por los estudios de implementación sembró una suerte de paradigma, de descrédito y desaprobación; sin embargo, la situación ha cambiado desde la década de los ochenta del siglo xx. A la fecha, los estudios sobre esta etapa son más comunes, principalmente en países desarrollados, y en los últimos cinco años han prosperado diversos esfuerzos en países en vías de desarrollo, donde América Latina juega un papel importante.

De esa revisión, y de otras que modelan el estado del arte sobre la implementación de políticas públicas, se desprende e identifica una gran diversidad de actores, perspectivas y compromisos; el énfasis en el rol de los actores en el proceso de la política pública cobra un significado metodológico. Es decir, se vuelve necesario comprender esta diversidad de intereses y racionalidades para entender el rumbo que tomará la política. Es un proceso más de interpretación que de explicación, que podría ser análogo al proceso de toma de decisiones (hay una gran similitud entre los métodos de análisis y aquellos de toma de decisiones) (Fontaine, 2015: 58).

Para Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017: 336) “el ejercicio de la implementación de las políticas públicas aflora en la medida en que se tenga clara la magnitud de éstas”. En otras palabras y siguiendo a Roth (2002: 107), la implementación revela las diferencias entre la decisión y la realidad; o bien, como señala Revuelta Vaquero (2007: 139) —parafraseando a Roth—, “es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado”.

Roth (2002: 107) argumenta que la fase de la implementación tiene mayor relevancia porque es aquí donde la política pública “se transforma en hechos concretos, en realidad palpable”; también señala que había sido la etapa con mayor ausencia en toda la política pública, ya que esencialmente se identificaban factores técnicos y no políticos para entenderla. Según el autor, el análisis de los procesos de implementación “debe entenderse de manera flexible, con diversas dimensiones, así como en su mayor amplitud” (p. 127).

Siguiendo a Aguilar Villanueva (2007: 17), la implementación “se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”.

En cambio, para Meter y Horn (2007: 99) la implementación de las políticas:

Abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. [Más adelante, los autores antes citados señalan que:] un análisis completo de la implementación exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante periodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recursos (Meter y Horn, 2007: 104).

De acuerdo con Cardozo (2013a: 126), la implementación:

Debería corresponder a la puesta en práctica y control de la formulación (en el ciclo de las políticas públicas), no de forma literal, pero al menos sí, “en forma concomitante” mediante la toma de decisiones operativas y acciones concretas destinadas a incidir en el problema público original, pero que, en la práctica, puede distanciarse.

Canto (2002a: 72) explica que “es la puesta en práctica de las políticas”; además, señala que lo planteado por la persona no se corresponde a la práctica de forma automática, “lo más normal en una política pública es que haya una distancia entre lo acordado por el decisor y lo realizado por los ejecutores”. Esta “distancia” concierne a diversos factores: las relaciones de poder dentro de la organización y la insatisfacción de los intereses personales y/o grupales.

Por su parte, Merino (2013: 53) señala que la implementación es la etapa que prueba el modelo de las políticas y, en consecuencia, construye los factores del propósito del diseño de la misma. Además, reconoce la concordancia entre el “núcleo duro” de la política pública y “las características propias del entorno”. Entonces:

La mejor implementación de una política que involucra distintos actores radica en tomar en cuenta las rutinas que esos actores realizan, para adaptar la política a ellas y no, por el contrario, intentar que solamente a través de normas externas, instrucciones superiores y capacitación constante sean los actores los que se adecuen a las órdenes giradas para cumplir la política pública, lo anterior arroja luces sobre los factores determinantes de los propósitos de ese diseño (Merino, 2013: 54).

El autor identifica tres planos de análisis para las políticas, que bien pueden aplicarse exclusivamente para la fase de implementación: *a)* procedimientos decisorios, se refiere a todo momento en el ciclo de las políticas en el que se deben tomar decisiones en función de los marcos normativos y de las rutinas de cada organización encargada de cumplir con los objetivos de la política; *b)* plano de atención organizacional, alude al tiempo y los recursos destinados por cada organización para resolver problemas de una determinada política pública; *c)* relación entre incentivos y el cumplimiento de una política, existen incentivos legales, financieros, simbólicos; también se destaca que las reglas formales e informales son necesarias y que son la guía (en el caso de las formales), pero

las informales son las que tienden a generar dinámicas de largo aliento y que pueden mantenerse aún sin la transferencia de recursos económicos. Por ello, resulta fundamental conocer la historia de cómo cada organización ha resuelto y enfrentado sus retos (Merino, 2013: 55-56).

Revuelta Vaquero (2007: 144) revisa los aportes de diversos autores en torno a la etapa de implementación, y delinea algunos factores que intervienen en ella: los contextos político, económico, legal, y además el comportamiento individual.

Siguiendo la línea argumentativa de Vaquero, Boneti (2017: 29), la política pública es un hecho político, y para el caso que ocupa este trabajo, se puede extender tal afirmación hacia la etapa de implementación de manera más precisa. Desde esta perspectiva, “una política pública es el resultado de un acto intervencionista en la realidad social, alcanzando la vida de personas y de grupos sociales” (pp. 32-33).

Para Boneti (2017: 34), el resultado de cualquier política pública es el beneficio de un grupo social en detrimento de otro; pues el discurso pretendido entre el resultado y la meta real de la política está mediado por la búsqueda de legitimidad de la elaboración y ejecución de la misma.

Los modelos de la implementación

Entre los estudiosos de la materia existe cierta coincidencia en señalar la presencia de dos modelos para analizar la implementación de la política pública: *top-down* y *bottom-up*. El primero se refiere a la concepción clásica del quehacer administrativo que se realiza de arriba hacia abajo, o también del centro hacia la periferia; en este modelo se privilegia a los actores técnicos y políticos. De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), este modelo busca la jerarquía de la autoridad, así como el principio de eficiencia.

Arias de la Mora (2019: 146), apoyado en Ballart y Ramió, señala que el enfoque de arriba hacia abajo puede implementarse de forma adecuada y óptima si se cuenta con los siguientes aspectos:

- a) Formular objetivos de forma clara y coherente.
- b) Minimizar el número de actores que intervienen en la implementación de una política.
- c) Delegar la gestión de la política a una Administración que participe de su filosofía y crea en los objetivos de la misma.
- d) Limitar los cambios en la medida de lo posible.

Asimismo, Arias de la Mora (2019: 146) presenta algunas críticas hacia este modelo: no toma en cuenta los antecedentes de la política pública, la fase de implementación la observan y conciben como un mero proceso administrativo y deja fuera los aspectos políticos, y finalmente se destacan las quejas derivadas del centralismo de los objetivos de los decisores, en los que se dejan fuera las expectativas y experiencia de los implementadores.

Sobre el segundo modelo de implementación (*bottom-up*) puede señalarse que toma la posición contraria, es decir, en este modelo se parte de abajo hacia arriba en el que el papel protagónico lo realizan los actores sociales; para Gutiérrez *et al.* (2017: 337), dicho modelo “pone a la población en el centro de la política pública como hacedora, ejecutora pero igualmente responsable de la misma, sobre lo cual debe rendir cuentas”. Desde la perspectiva de Roth (2002: 109-110), este modelo se posiciona como una crítica de las deficiencias o ineficiencias del modelo *top-down*.

Arias de la Mora (2019: 146) señala la existencia de dos niveles de implementación: “el nivel macro, en el que los actores centrales diseñan la política pública, y el nivel micro, en el que los actores locales reaccionan a los propósitos macro, desarrollando su propia política a partir de la anterior y la aplican a casos concretos”.

Siguiendo el trabajo de Ballart y Ramió, Arias de la Mora (2019: 147) menciona que este modelo de abajo hacia arriba puede tener dos críticas centrales: la flexibilidad en el nivel local, sea por discrecionalidad o por la capacidad de influencia de ciertos actores en ese nivel; la segunda es el “excesivo énfasis” en la autonomía local.

Un tercer modelo es el llamado *coworking*; en palabras de Gutiérrez *et al.* (2017: 337), “implica la capacidad de concurrencia, redes o subsidiariedad de quienes las formulan”. Para Revuelta Vaquero (2007: 149) se trata de modelos híbridos, que buscan combinar los dos enfoques considerados clásicos; apunta que los resultados no son homogéneos ni concluyentes; la perspectiva individualista está sobre las decisiones colectivas y privilegia la psicología cognitiva y social por encima de la económica.

A decir de Arias de la Mora (2019: 147), es poco probable que existan experiencias de gestión en las que se identifique el uso de algún modelo puro. En ese sentido, es importante apelar a la flexibilidad y la adaptación desde el punto de vista académico como un aspecto útil y fundamental para realizar el análisis.

Enfoques de la implementación

El enfoque clásico de la administración tradicional se basa en el modelo típico ideal de Max Weber. En éste no se busca diálogo con ningún ente involucrado en el destino de la política. Actualmente es un enfoque prácticamente en desuso.

La perspectiva del buen gobierno se concentra en los procesos y no en los resultados como en otras perspectivas. Siguiendo a Roth (2002: 110-111), el buen gobierno refiere los estilos de gobernar; es decir, que cuentan con estructuras que “son resultado de la interacción con los actores sociales y políticos dotados de cierta autoridad y que se influyen mutuamente”. En suma, “se trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión”.

Stoker (1998, citado en Roth, 2002), señala que existen cinco características del enfoque del buen gobierno:

- 1) Participación del sector gubernamental, el privado y las ONG; 2) pérdida de la diferenciación clara de las responsabilidades del Estado en problemas sociales y económicos; 3) interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública; 4) aplicación de redes autónomas de agentes o actores; 5) reconocimiento de que el gobierno tiene la capacidad para utilizar nuevas técnicas e instrumentos para dirigir y guiar. También se señala que el enfoque del buen gobierno no es posible aplicarlo de forma similar y en cualquier parte.

En el enfoque de la gestión pública la fase de implementación pretende incrementar las posibilidades de conseguir los objetivos planteados; Sabatier y Mazmanian (citados en Roth, 2002) proponen cinco condiciones que los diseñadores de política pública deben considerar para poder alcanzar los objetivos propuestos en determinada política, éstas deben contar con: 1) una teoría sólida, 2) una ley clara, 3) la capacidad suficiente por parte de los implementadores, 4) apoyo político y social, y 5) un entorno favorable.

Perspectivas teóricas

Siguiendo la línea argumental de Meter y Horn (2007: 116), la implementación “tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios margi-

nales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto". Contrario a ello, cuando la política busca generar grandes transformaciones, y el consenso para su realización es poco, las posibilidades de realizar la implementación serán escasas y dudosas. Sin embargo, cuando "las políticas que impliquen grandes cambios y, simultáneamente, un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor éxito que aquellas que supongan cambios menores, pero también escaso consenso".

Más adelante, Meter y Horn (2007: 141) comparten su modelo para describir y analizar el proceso de implementación, además proponen explicaciones sobre los logros y fracasos de los programas en análisis. En dicho modelo se destacan seis variables enlistadas a continuación:

A la importancia de las normas y los objetivos de la política, de los recursos, de la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, de las características de los responsables, del entorno económico, social y político que afecta a la jurisdicción u organización responsable de la implementación, y de las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas (Meter y Horn, 2007: 141).

Para Revuelta Vaquero (2007: 151), sin embargo, "la naturaleza fragmentada y disyuntiva del mundo real hace inalcanzable, y de hecho irreal, una teoría general del proceso de implementación".

Mejía Jiménez (2012), al analizar la etapa de implementación, señala que la descentralización del gobierno desempeña un papel clave en la articulación de la sociedad y el territorio, de tal manera que la implementación se realiza a nivel regional y municipal. En consecuencia, la descentralización permite, según la autora, la democratización del poder. Por lo tanto, se logra la legitimación del poder y de las decisiones que de él emanan, por ejemplo, el logro del bienestar social. Así, la implementación también juega un papel de control social.

La evaluación

Juan Carlos Sánchez Hernández*

Francisco José Rodríguez Escobedo**

Emilio Herrera Sánchez***

De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

NORBERTO BOBBIO

Una parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas comprendidas como las soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Ésta, a su vez, se desprende de la agenda política que organiza el gobierno en su actuar, priorizando ciertos temas y donde se concibe como un instrumento para la realización de las políticas (su objetivo será privilegiar los resultados). De acuerdo con lo planteado por Aguilar Villanueva (1993), la historia de las decisiones públicas es una colección del error de tercer tipo, el cual consiste en que el problema está mal estructurado y la política es correcta.

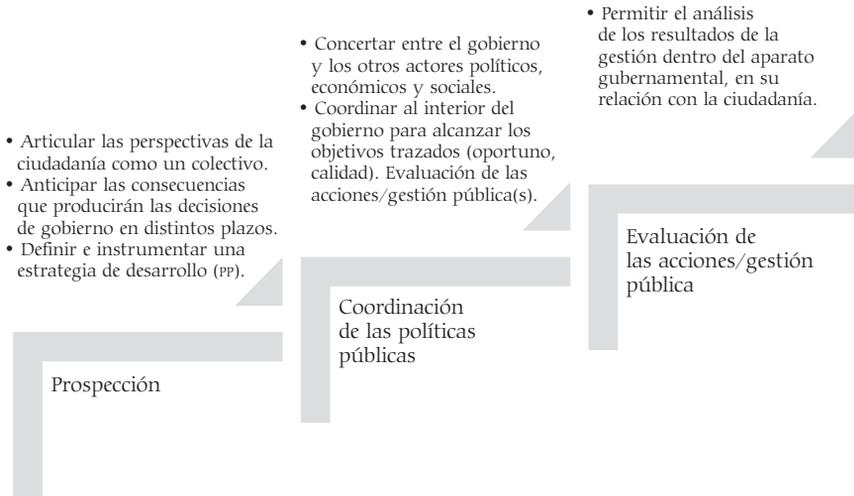
Se puede señalar que la necesidad de un mejor gobierno está basada en las intervenciones públicas de mayor calidad, dando como resultado que se fortalezca su legitimidad por medio de productos y resultados de las políticas públicas que realicen.

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: Sinergia-Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (2018).

La etapa de la evaluación vislumbra el poder valorar la política desde su principio hasta su final. La información sobre el inadecuado desempeño de la política induce a la redefinición y reestructuración del problema de política, o a la revisión de políticas alternativas para su solución (Dunn, 1994). Esto se traduce, entonces, en que las acciones u omisiones del Estado conduzcan a consecuencias positivas o negativas en la sociedad y puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse, buscando resolver el problema que le dio origen.

Actualmente, y después de un gran desarrollo siguiendo a Salazar Vargas (1999), los estudios de evaluación de varios programas en Estados Unidos en la década de los setenta tienden a considerar esta etapa como un método de investigación sistemático sobre la configuración de una política determinada, con bastante efectividad en su implementación. Su popularidad y difusión se debe a diferentes razones: la necesidad de información que sobre el proceso de aplicación de las leyes por parte del Ejecutivo norteamericano exigía al Congreso de Estados Unidos; la demanda generalizada de conocer unos programas de actuación de los poderes públicos que acarrearán notables esfuerzos de inversión; y las más concretas necesidades que planteaban gestores y altos cargos de

la administración por conocer la forma en que se aplicaban los programas en curso y averiguar sus efectos y repercusiones (Chelimsky, 1985).

Por ello, esta etapa facilita la posibilidad real de la aplicación de los conceptos de “transparencia” y de “pesos y contrapesos” en la sociedad, permitiendo que ésta tenga la capacidad efectiva de exigir a las autoridades públicas que expliquen su forma de actuar, así como sus acciones, a través de un marco normativo que sustente y posibilite el cumplimiento de esta demanda. Es decir, la evaluación de las políticas públicas funge como un medio de control sobre los ejecutantes de programas gubernamentales y tomadores de decisiones públicas.

Ahora bien, con lo anterior, se puede decir que, contando con un método de evaluación, el desarrollo de las políticas públicas puede ser mejorado y perfeccionado bajo la vigilancia de la sociedad en general, las organizaciones de la sociedad civil, el propio gobierno y la ciudadanía. En su planteamiento, Dunn (1994) deja clara la necesidad de centrar el análisis y la formulación de las políticas públicas en la estructuración del problema. Sin embargo, no se ha considerado que también para la fase de evaluación, dicha estructuración sea el centro y punto de inicio.

La evaluación es, entonces, una actividad que tiene por objeto maximizar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas o de cualquier acción diseñada y/o implementada tanto por el gobierno como por otra organización, con la intención de lograr sus fines y metas utilizando de forma apropiada los recursos obtenidos para ello; es decir, es “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998).

El concepto de evaluación de políticas públicas se ha acuñado a partir del planteamiento del marco de análisis de política pública como un proceso de ciclo, es decir, el famoso *Policy Cycle*; desde esta perspectiva, la evaluación es una de las etapas de la política pública, más específicamente la última. Roth (2008: 35) señala:

Este marco (de análisis de políticas públicas) —inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y luego por Jones (1970)— permitió realmente “lanzar” el análisis de la política pública como campo de interés para la academia. La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente (influencia del positivismo). Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la

construcción de agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y finalmente, a la evaluación.

Por lo regular se acostumbra mencionar que lo que no se puede medir no se puede evaluar, y lo que no se puede evaluar no se puede mejorar. Sin embargo, la evaluación de políticas públicas es un “gesto diario” que plantea “temibles problemas” según lo señalan Meny y Thoenig (1992); de “naturaleza teórica y metodológica”, siguiendo a Monnier (1995). Tal vez por este motivo no tiene una definición ampliamente aceptada por la literatura sino demasiadas. Una de las más utilizadas es la de Dye (1992), quien afirma que evaluar “es juzgar el mérito” de una política o de un programa gubernamental, y siguiendo a Monnier (1995), “es difícilmente disociable del marco conceptual que ofrece el análisis de políticas públicas”.

Regularmente la evaluación se presenta de forma más continua con un enfoque retrospectivo “para, mirando al pasado, facilitar vías de acción de futuro” (Poland, 1974). Así la evaluación de políticas públicas no se limita o encuadra en un marco estático de utilización de significado o de un enfoque conceptual, sino que el contexto se alinea con el principio de la evaluación, y su desarrollo tiene como objetivo principal el control del efecto de las condiciones ambientales e influencia de factores externos para obtener (idealmente) una medida depurada del “verdadero” impacto del programa en cuestión (Guzmán, 2007).

Adicionalmente a las consideraciones conceptuales en el proceso de evaluación surgen múltiples características, cuyo objetivo es poder examinar los orígenes, la construcción y las soluciones a problemas públicos. De acuerdo con Aguilar Villanueva (1996), la evaluación representa la posibilidad de “poder valorar la política desde su inicio hasta su final”; otros autores proponen que es mejor dedicarse a la práctica del análisis y no agotar discusiones en torno a la cuestión de la definición (Wildavsky, 1979).

Para Weiss (1998), la evaluación es “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento”. Entonces, tradicionalmente se le ha considerado como el último paso en el ciclo de vida de una política pública. La realidad es que es un proceso transversal; es decir, se puede realizar en cualquier fase del ciclo, como en el diseño de la política o en su implementación.

Cardozo (2006) argumenta que la evaluación es un aportador de indicadores de toma de decisiones y desarrolla la siguiente tipología:

Tabla 1
TIPOS DE EVALUACIÓN

<i>Núm.</i>	<i>Tipos de evaluación</i>	<i>Consiste</i>
1	De objetivos	Analiza si éstos han sido definidos con precisión.
2	De pertinencia	Vincula los objetivos del programa con los problemas que los originan.
3	De coherencia	Relaciona los objetivos con los medios para alcanzarlos.
4	De contexto	Revisa las condiciones en que se ha producido la aplicación de la política o programa, así como los procesos de interacción del programa y su entorno.
5	De insumos o de medios	Analiza la cantidad y calidad de los recursos empleados y verifica si los mismos han estado disponibles en el lugar y tiempo preestablecidos.
6	De proceso	Revisa los mecanismos que permitieron la transformación de insumos en resultados.
7	De realizaciones, resultados o productos	Intenta apreciar los productos o servicios generados por la actividad evaluada.
8	De eficacia	Verifica si los resultados han permitido lograr los objetivos.
9	De metas	Analiza lo logrado en comparación con lo planeado.
10	De eficiencia	Relaciona los resultados con los esfuerzos realizados para lograrlos (costo-beneficio, costo-eficacia).
11	De efectos	Mide las consecuencias provocadas por los resultados.
12	De impacto	Se refiere al impacto global, provocado por la combinación de efectos atribuibles al programa, sobre la problemática que justifica la existencia de la actividad.
13	De satisfacción	Determina el grado en que la población considera satisfecha su necesidad o resuelto su problema.

Fuente: Elaboración propia con base en Cardozo (2006).

Con la información anterior se puede plantear que la reformulación de las políticas públicas está estrechamente relacionada con la evaluación que se realice, además de determinar su característica cíclica. También se vislumbra el verdadero potencial de la política pública que radica en la fase de evaluación, ya que permite —además de asentar indicadores de impacto— su reformulación parcial o completa, estipulación de temporalidad y actores que influyen en la misma, es decir, posibilita una formulación más eficiente y eficaz de acuerdo con el objetivo o meta establecida. Como lo indica Weiss (1998), consiste en que, a partir de una estructuración del problema público, se identifiquen las acciones para

llevar a cabo su resolución, orientados a garantizar un equilibrio entre causas, síntomas y ejecución de propuestas.

Es importante recordar que si las políticas públicas se implementaran siempre de acuerdo con las intenciones, y si no hubiera efectos no buscados, la evaluación no sería útil, excepto para confirmar el logro de los objetivos (Franco y Lanzaro, 2006). Por ende, la fase de evaluación —según varios autores— puede sintetizarse en diferentes etapas, siempre en relación con los ciclos de las propias políticas públicas. Éstas son:

- *Ex ante*: se denomina así a la evaluación en la etapa de diseño, es decir, previa a la puesta en ejecución de una política pública. En general, consiste en el análisis del diseño de las políticas o programas, especialmente de su concordancia con la realidad que enfrentarán.
- *Intermedia* o *concomitante*: se designa así a la evaluación en la etapa de su implementación, es decir, se realiza en diferentes momentos durante el ejercicio de la acción, a fin de examinar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y hacer ajustes sobre la marcha de la programación de las acciones.
- *Ex post*: es la evaluación final, es decir, se lleva a cabo una vez finalizada la intervención, o un ciclo importante de su realización, e involucra el análisis y valoración de los resultados obtenidos, el impacto social alcanzado y el estudio de la experiencia para aplicar luego en otros casos.

La fase de evaluación ha evolucionado en diferentes formas y se enmarcan por la multiplicidad de enfoques y definiciones; en algunas situaciones la valoración reside en “medir” la acción más que en su “utilidad”. Es decir, depende de las circunstancias contextuales dando ahora una consideración de eficacia en su actuar; para Feinstein (2002) se enmarcan en siete categorías de interpretación, a saber:

Tabla 2
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Fines	¿Por qué evaluar?	Aprendizaje Rendición de cuentas
Agentes	¿Quién evalúa?	Autoevaluación Evaluación independiente
Objeto	¿Qué evaluar?	Proyectos, programas, políticas públicas
Momento	¿Cuándo evaluar?	<i>Ex ante</i> , tiempo real, <i>ex post</i>
Cobertura	¿Cuánto evaluar?	Costes y beneficios Nivel óptimo
Métodos	¿Cómo evaluar?	"Tratamientos". Criterios: relevancia, eficacia, eficiencia
Uso	Factores que influyen en el uso	Oportunidad, credibilidad, diseminación

Fuente: Feinstein (2007).

Una vez que se clarifican los objetivos de la política pública, pueden aplicarse los criterios de evaluación, tal como fueron formulados con anterioridad, expandiéndolos para incorporar algunos criterios que resulten relevantes. Si bien se puede tener ya noción de los indicadores y los criterios de la evaluación, se debe incluir, asimismo, el enfoque sobre el cual se puede concebir la política pública, como lo indica Cardozo (2012: 67):

El analista y el evaluador emplean métodos, es decir, procedimientos de investigación que —partiendo de una postura epistemológica y un marco teórico— definen un conjunto de principios y normas, y realizan una serie de operaciones que les permiten seleccionar y coordinar ciertas técnicas para alcanzar sus objetivos.

La evaluación de políticas y programas puede realizarse con objetivos y criterios muy diversos (disponibilidad de recursos, análisis de procesos, eficacia, eficiencia, calidad, equidad, etcétera), pero por su complejidad y utilidad se hará énfasis en la evaluación de impactos; ésta implica valorar el conjunto de efectos, directos o indirectos, previstos o no, que la intervención realizada ha provocado en el problema que la originó (Cardozo, 2012).

Ella ha sido ampliamente aplicada a los más variados contextos internacionales —aproximadamente desde la década de los ochenta—, y también asume diferentes enfoques. Aquí la diferencia sustantiva radica en avanzar hacia su estandarización con base en un pensamiento

positivista o diseñarlas en cada caso en función de sus particularidades, retomando una visión constructivista.

A nivel de los métodos, los primeros ponen énfasis en la cuantificación y privilegian el uso de la experimentación en la evaluación de impactos. Ésta busca establecer relaciones de causalidad entre el programa y sus efectos; toma como referencia el paradigma metodológico desarrollado para las ciencias naturales, debido al alto nivel de rigurosidad que le permite detentar la exclusividad para verificar relaciones de causa-efecto estables entre ciertas acciones y sus supuestas consecuencias.

Desde fines de los años noventa se ha ido enfatizando el diseño de políticas públicas con base en evidencias (*evidence-based policies*) (Feinstein, 2007), lo cual se ha percibido como un impulso renovado de la evaluación como fuente de evidencia. Sin embargo, cabe destacar que ni toda la evidencia surge de evaluaciones (hay investigaciones que no son evaluaciones y que constituyen una importante fuente de generación de evidencias), ni toda evaluación genera evidencias (a veces las evaluaciones son una descripción de la implementación y carecen de evidencia sólida).

Se considera que estos tipos de evaluación pueden inducir a conclusiones limitadas y, en algunos casos, erradas, ya que parten de dos grandes supuestos que no siempre se cumplen: el primero es que, desde el punto de vista conceptual, la política o el programa están coherentemente diseñados en función de dar la solución correcta a un problema público. El objetivo de la evaluación es conocer el cumplimiento de las metas, sin importar si éstas realmente garantizarían la solución del problema público.

El reto se vuelve doble; por un lado, la evaluación en sí misma es compleja y su desarrollo tiene multicriterios que van desde el más general entre lo cuantitativo y lo cualitativo, hasta la discusión de los dilemas éticos de la evaluación de impacto mediante métodos experimentales. Por otro lado, generar evaluaciones que permitan la observación de pleno goce de satisfactores es muy complicado, pues un problema público y toda la cadena causal de la política deberán insertarse en esa lógica. La disciplina de la evaluación está lejos de tener enfoques y metodologías únicas aplicables a todos los contextos y situaciones.

Los últimos debates y análisis sobre la evaluación plantean la necesidad de construir e implementar un modelo de evaluación política, integral y participativa. Para estos enfoques, la evaluación debe ser

entendida como criterio en la gestión de los programas públicos y no simplemente como un momento de la planificación que atraviesa todo el ciclo de vida de una política, fortaleciendo los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales (Pichardo Muñoz, 1997). Faltará fomentar dicha discusión con el objetivo de generar aprendizaje mutuo y comprensión colectiva de la realidad social.

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE PROGRAMAS
SOCIALES MUNICIPALES
VISTOS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

El Presupuesto Participativo implementado por la Secretaría de Desarrollo Social en el municipio de Puebla

*Jorge Ricardo Montiel Hernández**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*Rodolfo Javier Zepeda Memije****

Incorporación a la agenda

La necesidad de participación en la toma de decisiones locales impulsó a los municipios a intentar diversas formas de participación ciudadana, las cuales oscilaron entre la presentación de propuestas presupuestarias para ser comentadas públicamente, y la participación real en la toma de decisiones por delegados que representan divisiones en los municipios. La participación presupuestaria fue adoptada por primera vez en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en 1989, lo que otorgó a esta ciudad el reconocimiento internacional como líder en transparencia democrática y rendición de cuentas del gobierno local (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

El primer ejercicio de presupuesto participativo en nuestro país se dio a conocer en el estado de Nuevo León en 2000; después se realizaron los ejercicios en Tlalpan, Ciudad de México, en 2001; Ecatepec, en el Estado de México, en 2007; e Iztapalapa en 2010. A partir de este último periodo, estas consultas se han realizado cada año en las 16 alcaldías políticas de la Ciudad de México. En el caso del estado de Jalisco, algu-

*Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

**Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

***Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

nos municipios los han instrumentado en 2011, 2013, 2015 y 2017 (Escamilla, 2019).

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2014-2018 establece la necesidad de impulsar un nuevo modelo de gestión pública basado en los pilares del gobierno abierto. A partir de lo anterior, se presenta el Programa Presupuesto Participativo como una herramienta efectiva para incorporar la participación social en los procesos gubernamentales de asignación de presupuesto, identificación de prioridades y medios de atención, así como en la evaluación de las acciones realizadas. El programa se encuentra contemplado en el Eje 1, Programa 6 del PMD (Gobierno Municipal de Puebla, 2020).

De acuerdo con Ramírez (10/2/2020): “Este es un programa de continuidad que se retoma del gobierno anterior con modificaciones y actualizaciones para ejecutarse en la presente administración para incentivar la democracia y la participación social”.

Gestación

Con una inversión inicial de 35 millones de pesos que después se ampliaron a 48 millones, el gobierno de la ciudad, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, puso en marcha el Programa Presupuesto Participativo en 2019, con el objeto de detonar el desarrollo comunitario a través de la participación ciudadana y la diversificación de los mecanismos de acción para la atención de necesidades. Bajo el enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, la administración local implementó este mecanismo para empoderar a la ciudadanía, y que ésta se sume al ejercicio de toma de decisiones (Ayuntamiento de Puebla, 2019).

Siguiendo a Ramírez (10/2/2020):

A pesar del diseño que se realizó en un principio para la ejecución del programa, se han enfrentado diversos obstáculos que no se habían observado en la gestación. Los principales se habrían encontrado en el apoyo diferenciado que se da a partir de las preferencias políticas de los presidentes de las juntas auxiliares.

Objetivos

Tiene como objetivo principal, según lo establecen sus reglas de operación: “Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, bajo un enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto asignado para el programa” (Gobierno Municipal de Puebla, 2020).

Así, desde la presidencia municipal se busca impulsar la democracia participativa y la participación ciudadana mediante los siguientes objetivos:

- I. Diversificar la toma de decisiones del gobierno; II. Promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones; III. Contribuir a la consolidación del modelo de Gobierno Abierto; IV. Generar corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la atención de necesidades; V. Implementar mecanismos alternativos para la ejecución de las acciones de gobierno, y VI. Mejorar la calidad de vida de la población (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo, 2019).

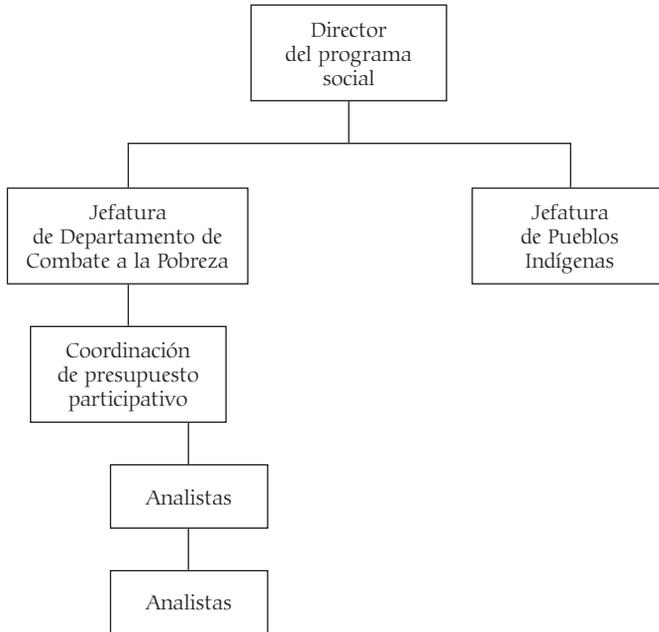
Siguiendo a Ramírez (10/2/2020), “lo que se busca a través de esta acción es detonar el desarrollo social en las juntas auxiliares, con focalización de obras de alto impacto que resuelvan problemas que venían aquejando a la sociedad de hace un tiempo”.

Estructura

El Programa Presupuesto Participativo está a cargo del gobierno municipal de Puebla. Se puede observar una marcada distribución vertical en su estructura jerárquica; de manera puntual, parte del director del programa social, responsable de las jefaturas de Pueblos Indígenas y la de Combate a la Pobreza. Esta última la conforman dos analistas especializados de la parte operativa y administrativa. Aquí es donde se encuentran funcionando los programas sociales.

De acuerdo a Ramírez (10/2/2020), “esta estructura se está modificando para mejorar la ejecución del programa, ya que, por la dimensión a nivel municipal, se tenía limitado, y era necesario ampliar para mejorar todo el proceso”.

Organigrama 1 ESTRUCTURA JERÁRQUICA



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Presupuesto Participativo, 2020.

Participación de la sociedad civil

La participación de los ciudadanos en este programa se encuentra enfocada en tres aspectos fundamentales. El primero se puede observar en los talleres informativos y las asambleas comunitarias. El segundo son los representantes ciudadanos, que son los vecinos interesados quienes podrán representar a la colonia, unidad habitacional, junta auxiliar o zona participante en el programa mediante dicha figura. Y el tercero es la Contraloría Social, que es el esquema que agrupa los mecanismos para realizar la vigilancia, evaluación y control ciudadano en programas, acciones, trámites o servicios establecidos para tal fin.

Para Ramírez (10/2/2020): “Si bien la participación social está definida en el proceso, un contratiempo que se ha presentado es la apatía de las personas para incorporarse a dicho programa. En su mayoría los asistentes se dan con un tinte político y se deja casi a un lado al ciudadano de a pie”.

Implementación

El Programa Presupuesto Participativo se desarrolla en un proceso que abarca cuatro etapas bien diferenciadas.

En la primera se llevaron a cabo 17 talleres diagnósticos que se realizaron uno por cada junta auxiliar de la capital poblana, con una participación aproximada de 250 personas, en los que se buscó conocer las necesidades de las diferentes juntas a través de la implementación de la cartografía participativa, la cual consistió en invitar a todos los ciudadanos de la colonia, con el fin de mostrarles un mapa describiendo la comunidad para conocer cómo era en el pasado, cómo está ahora y cómo quieren que sea en el futuro. El objetivo fue identificar las prioridades en cuanto a las necesidades de la comunidad. Dentro de este primer paso también se emitió la convocatoria con un plazo mínimo de 24 horas antes de la asamblea, y ésta debía contener el orden del día, la fecha, el lugar y la hora a celebrarse la reunión.

En la segunda etapa se propuso propiciar una democracia directa con los ciudadanos. Primero se hizo una clasificación por colonias y zonificaciones sur, centro y norte de las personas que vivieran en esos sitios; enseguida se les otorgó una papeleta con nueve opciones (centros culturales de espacios educativos, rehabilitación de parques o jardines, rehabilitación de calles, proyectos comunitarios, centros de salud, rehabilitación de escuelas, servicios públicos —alumbrado, alcantarillado—, seguridad pública y centros de desarrollo comunitario). Los asistentes eligieron de una a tres opciones y las depositaron en una urna.

Finalmente se realizó un conteo y se anunció al ganador. Luego se propusieron las ubicaciones para aplicar el programa ganador; si había más de cuatro opciones se priorizaba por medio de una votación.

Es importante señalar que la mayoría de las acciones que se votaron en las juntas auxiliares se enfocaron en dos rubros principalmente:

en rehabilitación de calles y espacios educativos, después se ubicaron seguridad pública, servicios públicos. En total se contabilizaron 45 acciones en 2019 con 188,392 beneficiarios.

En esta etapa se observó claramente la existencia de participación ciudadana, ya que se elige la figura que los representará. Éstas son personas interesadas en representar una colonia, un barrio, un pueblo o una comunidad por medio de comités de contraloría social elegidas a través de asambleas comunitarias, con el objetivo de dar seguimiento a las acciones generadas por los distintos programas sociales.

La manera en que son elegidas es la siguiente: son propuestos seis ciudadanos (dos de la zona sur, dos de la zona norte y dos de la zona centro), son votados y electos dos para todas las zonas (no deben ser funcionarios, líderes políticos, ni religiosos). Este es el primer contacto que el programa tiene con la comunidad.

En la tercera etapa el Consejo de Presupuesto Participativo, que es un órgano colegiado integrado por la presidenta municipal, secretarios y regidores, son quienes se encargan de la aprobación técnica y presupuestaria de cada una de las acciones elegidas.

En la cuarta etapa se lleva a cabo la ejecución de la acción; los beneficiarios directos e indirectos forman comités de Contraloría Social, que son los encargados de vigilar la obra y votados en una asamblea (un presidente, un secretario y tres vocales) que sean beneficiarios de la obra. Al terminar la obra firma el contralor social y queda a su resguardo, con una garantía de seis meses. Ellos son los que validan los pasos de la obra por cada una de las acciones. Las y los ciudadanos son los encargados de vigilar que los recursos destinados sean ejecutados correctamente y con transparencia.

Este programa puede ser aplicado mediante tres vertientes: 1) alto impacto, acciones estratégicas detonadoras de desarrollo inmediato y largo plazo; 2) focalizada, servicios básicos y mejoramiento de espacios públicos de inmediato y largo plazo, y 3) espacio Infonavit, necesidades complementarias de inmediato y largo plazo.

Siguiendo a Ramírez (10/2/2020): “Es importante señalar que el único marco normativo existente del programa, son las reglas de operación y dentro de éste hay partes muy ambiguas, lo cual obstaculiza parte de la ejecución del programa”.

Toma de decisiones

La toma de decisiones al interior del programa se lleva a cabo de manera vertical: se realizan propuestas por parte de la coordinadora del programa, lo valida el director de programas sociales y lo aprueba la directora de Desarrollo Social.

De acuerdo con Ramírez (10/2/2020), un nicho de oportunidad en el programa es la comunicación interinstitucional a lo largo del proceso, que al no ser del todo efectiva llega a retrasar los programas seleccionados por los ciudadanos en las asambleas.

Beneficiarios

Es un programa municipal que se implementa a través de un diagnóstico participativo y de una zonificación de puntos prioritarios, la cual atiende las localidades más vulneradas de la zona metropolitana de las 17 juntas auxiliares de la ciudad, consideradas como zonas de atención prioritarias.

Evaluación

Conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado, y con el objeto de enfocar la gestión del programa al logro de resultados para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, así como para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, se podrán realizar evaluaciones al programa, que se complementarán con un monitoreo periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas (Gobierno Municipal de Puebla, 2020).

Un indicador importante es el número de beneficiarios que se genera por cada acción aplicada en las juntas auxiliares. También Contraloría Municipal realiza supervisiones con visitas a las obras y con la revisión de los documentos generados a lo largo del proceso del programa.

Según la opinión de Ramírez (10/2/2020): “Como se trata de un programa de continuidad, éste se va mejorando cada año con su ejercicio y se está buscando implementar nuevos mecanismos que ayuden

al programa a ser retroalimentado desde la ciudadanía y los beneficiarios directos”.

Conclusiones

Como en casi todo el país, parte de los problemas de la implementación del Programa Presupuesto Participativo tiene que ver con romper las inercias del pasado generadas por intereses políticos y actos de corrupción. También se puede puntualizar que el programa en el deber ser se planteó instrumentar desde un enfoque social y ciudadano, pero en la ejecución se observan condicionantes políticas que no se tomaron en cuenta por parte de la presidenta municipal ni por los presidentes auxiliares. Un obstáculo para su implementación exitosa fue la falta de cooperación interinstitucional; otra limitante es el costo de la curva de aprendizaje del gobierno municipal y su personal operativo. Además, la falta de personal afectó el desempeño del programa. Finalmente, la apatía y el desconocimiento de la ciudadanía para hacer efectiva la participación.

Por lo que hace a la participación de los ciudadanos, ésta se observa claramente y está enfocada en tres aspectos fundamentales. El primero se advierte en la participación que tienen los ciudadanos residentes de las juntas auxiliares en los talleres informativos y las asambleas comunitarias. El segundo aspecto es en la conformación de los representantes ciudadanos, que son los vecinos interesados quienes representan la colonia, unidad habitacional, junta auxiliar o zona participante en el programa. Y el tercer aspecto es en la conformación de la figura de la Contraloría Social, que es el esquema que agrupa los mecanismos para realizar la vigilancia, evaluación y control ciudadano en programas, acciones, trámites o servicios establecidos para tal fin.

Por lo que se refiere a la toma de decisiones, ésta se lleva a cabo de manera vertical, sin posibilidad de tener retroalimentación de otros actores; se realizan propuestas por parte de la coordinadora del programa, lo valida el director de programas sociales y lo aprueba la directora de Desarrollo Social.

Es necesario señalar que aunque el programa no tuvo los resultados esperados, no se trató de un esfuerzo estéril, sino al contrario, es un primer intento para dar paso a la construcción en el municipio de Puebla

de una democracia directa y un buen ejercicio en la búsqueda de la integración de la ciudadanía en la toma de decisiones, en coordinación con el gobierno municipal.

Para mejorar la implementación del programa, se requiere una buena planeación que considere el contexto en el cual se desarrolla el programa público y propiciar un diálogo efectivo entre los actores sociales.

Por lo que se refiere a la evaluación, se puede pensar en instrumentar una de opinión pública del impacto generado en la población objetivo y continuar con el monitoreo periódico de los recursos ejercidos, las acciones ejecutadas y las metas alcanzadas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Otro elemento importante por considerar tiene que ver con continuar con la contabilización del número de beneficiarios que genera cada acción hecha en las juntas auxiliares, así como con la actividad de supervisión, que consiste en la realización de visitas a las obras y la revisión de la documentación que lleva a cabo la Contraloría Municipal.

Para finalizar, Ramírez (10/2/2020) enfatiza que:

Lo que se vive en la mayoría de los programas sociales es el reflejo de lo que se vive en el país; si bien falta mucho por avanzar, este tipo de espacios ayudan a que la ciudadanía se acerque a trabajar por su comunidad en conjunto con el gobierno, y con la suma de expertos se podría lograr políticas públicas de calidad que no se desdibujen en cada cambio de administración municipal.

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores implementado en el municipio de Cuautlancingo, Puebla

*Florentino Sarmiento Tepoxtecatl**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*Julio Galindo Quiñones****

Incorporación a la agenda

El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es operado por la Secretaría del Bienestar y se apoya de los gobiernos locales para su ejecución. A pesar de existir programas similares de atención a adultos mayores en sexenios anteriores, en el actual gobierno federal (2018-2024) las reglas de operación del programa, vigentes para el año 2021, han señalado que dicho programa contribuye a “combatir las desventajas en el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores”; a su vez, reconoce las desigualdades existentes entre la población mexicana, por lo tanto, rediseña el programa homólogo del sexenio anterior.

De esa manera, a los adultos mayores se les reconoce como titulares de derechos, en consecuencia, el programa busca aportar “a un piso mínimo solidario de protección social, a través de una pensión no contributiva de tendencia universal”; es decir, se retoma el modelo ya implementado en la Ciudad de México, cuando Andrés Manuel López Obrador era jefe de gobierno.

Además, uno de los principales ejes sobre los cuales se cimenta este programa es el apoyo a la población indígena y afrodescendiente. De esta manera busca atender y reconocer derechos de sectores sociales que de

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

alguna forma no habían sido sujetos de beneficios en programas sociales, como es el caso que ahora se esboza.

Gestación

En México, la atención a los adultos mayores es una preocupación que se ha institucionalizado desde 1979, fecha en la que se creó el Instituto Nacional de la Senectud (Insen). Dicha institución buscaba “proteger, atender y ayudar” a las personas mayores de 60 años. En 2002, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, se decretó que el Insen formara parte de la Secretaría de Desarrollo Social y que se cambiara su nombre a Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (Inaplen); ese mismo año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, con la cual el nombre de la institución cambió por Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam). Esta modificación en el ámbito jurídico y administrativo tiene repercusiones directas en el ámbito social, ya que al transformar sus objetivos y crear una normativa para garantizar los derechos de la población objetivo, también sienta las bases de los programas de apoyo en el ámbito federal. Actualmente, el Inapam es un organismo público descentralizado del gobierno federal que cuenta con personalidad jurídica propia (Cámara de Diputados, 2012).¹

En 2001, el Gobierno de la Ciudad de México creó el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años Residentes en el Distrito Federal. En 2003, a nivel federal, surge el Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales; y para el año 2007 arranca el Programa 70 y más. En esta etapa, los beneficiarios que estuvieran inscritos en el padrón recibían el apoyo económico de 500 pesos mensuales; la población objetivo debía radicar en localidades menores a 30,000 habitantes. Para 2013, el programa recibe el nombre de Pensión para Adultos Mayores, que contempló brindar 525 pesos mensuales a las personas mayores de 65 años; y en 2014 se estableció el monto de 580 pesos. Fue en 2019 cuando se incrementó a 1,275 pesos mensuales, que son entregados bimestralmente como se hacía con anterioridad.

¹La reseña histórica de la institución fue construida con base en la información obtenida del *Manual de Organización General del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores* y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Objetivos

La finalidad del programa es contribuir al bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión no contributiva. De acuerdo con las reglas de operación publicadas el 22 de diciembre de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el propósito general del programa es “mejorar la situación de protección social de la población adulta mayor indígena o afromexicana de 65 años o más, y la población adulta mayor de 68 años o más, a través de apoyos económicos”. En tanto, el objetivo específico es “otorgar apoyos económicos a la población adulta mayor indígena o afromexicana de 65 años o más de edad, y a la población adulta mayor de 68 años o más de edad, mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana” (*Diario Oficial de la Federación*, 2020: 1-3).

En el ámbito municipal, los servidores públicos encargados de operar el programa exponen lo siguiente:

Los objetivos del programa es que en todo el territorio mexicano, no sólo en el municipio de Cuautlancingo específicamente, “todas las personas que cuenten con 68 años de edad y más sean beneficiadas con el pago de 2,650 pesos bimestrales”. Más adelante también refirió que las personas de la tercera edad tengan un apoyo económico para subsistir dos meses, que realmente es poco; es una ayuda que ahora el gobierno hizo universal porque es para todos, porque anteriormente no (Cozatl, 14/10/2020).

Recursos

Los recursos con los que opera el programa, así como el dinero que recibe la población beneficiada provienen del erario, éste es administrado por el gobierno federal, destinado para el efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el 2020, cada persona inscrita en el programa recibió 1,275 pesos mensuales en entregas bimestrales; para el año 2021, el monto se signó con 1,325 pesos.

De acuerdo con las reglas de operación publicadas en el DOF: “Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa del programa, se podrá

destinar hasta el 3.61 por ciento del presupuesto autorizado al mismo durante el ejercicio fiscal correspondiente”.

Implementación

El programa atiende a personas adultas mayores mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana; es decir, se excluye a los extranjeros y a mexicanos que radican fuera del país.

La población objetivo es, principalmente, la integrada por personas consideradas indígenas y afrodescendientes; al igual que los habitantes de localidades así catalogadas. Este grupo poblacional podrá inscribirse al programa a partir de los 65 años cumplidos. Mientras que el resto, si es que cumple con los criterios de elegibilidad (ser mexicano, tener 68 años, radicar en el país), podrá realizarlo a partir de los 68 años cumplidos.

La incorporación de nuevos beneficiarios corresponde exclusivamente a la Secretaría del Bienestar, ninguna otra dependencia, ni los ayuntamientos tienen injerencia alguna. Para el municipio de Cuauflancingo, el programa cuenta con centros integradores en cada junta auxiliar y en la cabecera municipal, en dichos centros se puede consultar si una persona ha sido dada de baja o si tiene algún impedimento para recibir su pensión.

Como ya se mencionó, es la Secretaría del Bienestar la encargada de ejecutar la política pública, para ello se apoya en los ayuntamientos. En lo referente a la logística, Cozatl (14/10/2020) señaló lo siguiente:

La logística significa que a nosotros nos llega un oficio, en el cual ellos nos dicen que va a haber entrega aquí en el municipio. Una vez que nos llega el oficio, nosotros nos encargamos de buscar el lugar donde se va a realizar el evento. Antes de la pandemia se ponían sillas, mesas, para que la gente estuviera cómoda, porque sí es un proceso un poquito tedioso y un poquito largo para las personas adultas. Ahorita con esto de la pandemia, igual se vuelve a buscar el lugar, pero con las estrictas normas de higiene para la sanitización, para que todos nuestros asistentes estén protegidos.

Dicho oficio es recibido en la oficina de la presidencia municipal, “una vez que llega a la regiduría, ésta me hace llegar a mí el oficio y a

partir de ahí yo me encargo de la logística” (Cozatl, 14/10/2020). Posteriormente:

Se solicita en la Dirección de Adquisiciones, que es la que nos surte todo el material. Hacemos la petición por medio de oficio una vez que ya tenemos la fecha, hora y día. Hacemos el oficio de solicitud de mesas, sillas, audio, se sube a las redes sociales... Llega el día del evento, pedimos apoyo de seguridad porque es dinero; después de que llega la seguridad nosotros entregamos el espacio; ellos se encargan de hacer los pagos y después de que se van, se recoge todo y se hace entrega a la Dirección de Adquisiciones (Cozatl, 14/10/2020).

Los pagos se realizan de manera personal a los beneficiarios, se programan entregas bimestrales que varían entre los días 15 al 18 en dos sedes: San Juan Cuautlancingo (cabecera municipal) y San Lorenzo Almecatla (junta auxiliar). Existen tres modalidades para que los adultos mayores reciban su pensión: por planilla, por tarjeta bancaria y por cobro en Telégrafos. “La planilla consiste en que les dan una planilla de pago, que trae unas estampillas y éstas las van cambiando cada bimestre, cada vez que van cobrando, les van pagando” (Cozatl, 14/10/2020).

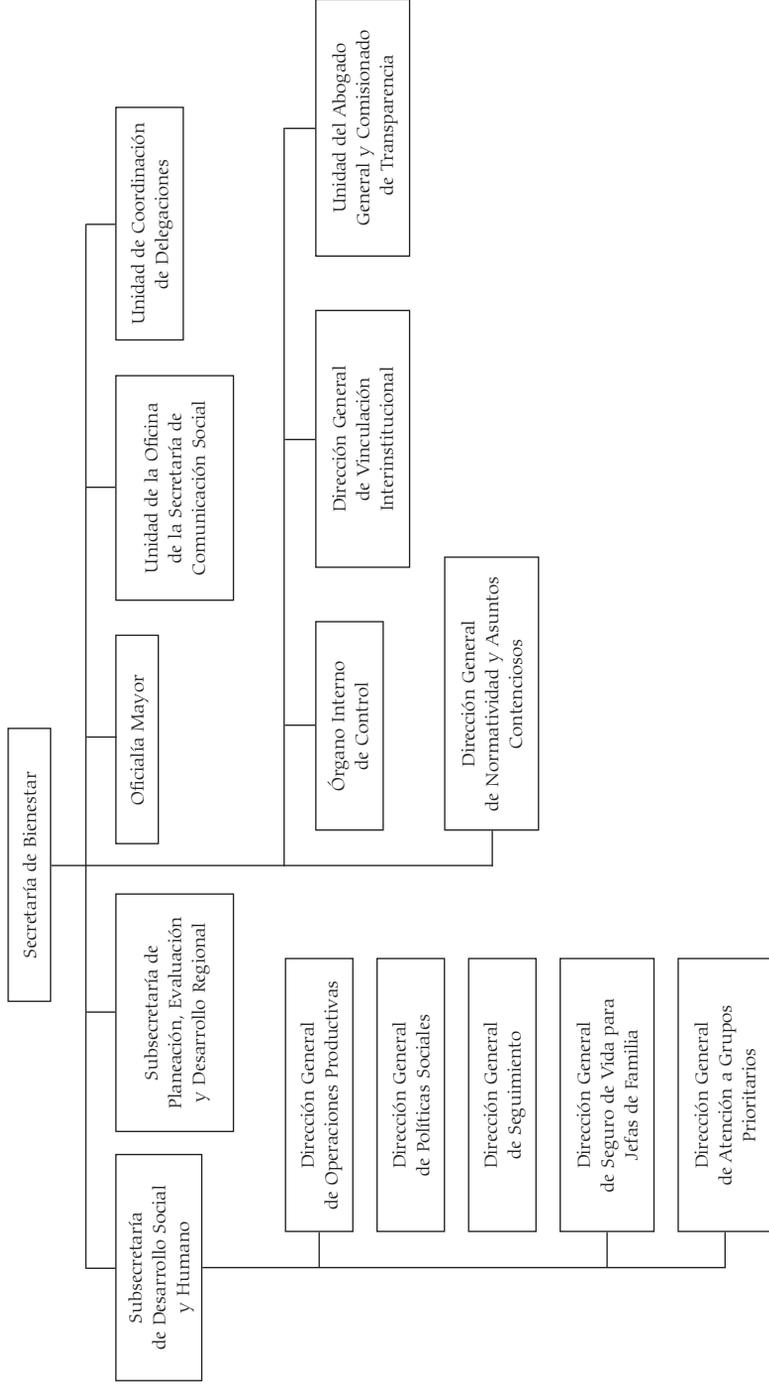
Estructura

La implementación y ejecución del programa resulta un asunto complejo, no sólo por la cantidad de información y organización que exige el adecuado funcionamiento en todo el país; también por la enorme cantidad de personas que intervienen en los distintos procesos que se reflejan en el pago de la pensión para los adultos mayores.

A continuación, se presentan tres organigramas que pueden ser leídos de manera individual, pero también en conjunto. De tal forma que la comprensión del esquema general refleja la complejidad operativa que apenas alcanza a esbozarse en el apartado de implementación.

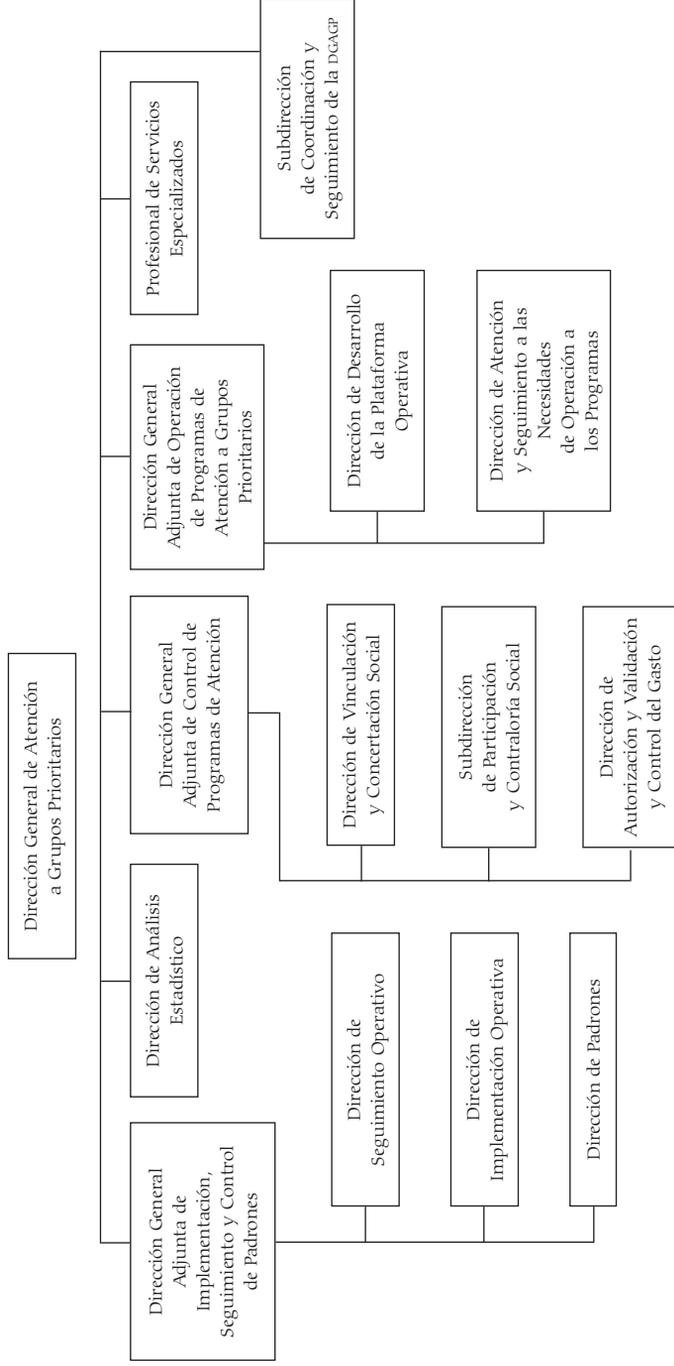
Es la Secretaría del Bienestar la institución que mantiene todo el control del programa y se apoya del ayuntamiento local para su ejecución. De entre todas las suboficinas que se encuentran en el organigrama destaca la Unidad de Coordinación de Delegaciones, pues se encarga de mantener el contacto directo con la población beneficiaria.

Organigrama 1
 ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DE LA SECRETARÍA DEL BIENESTAR



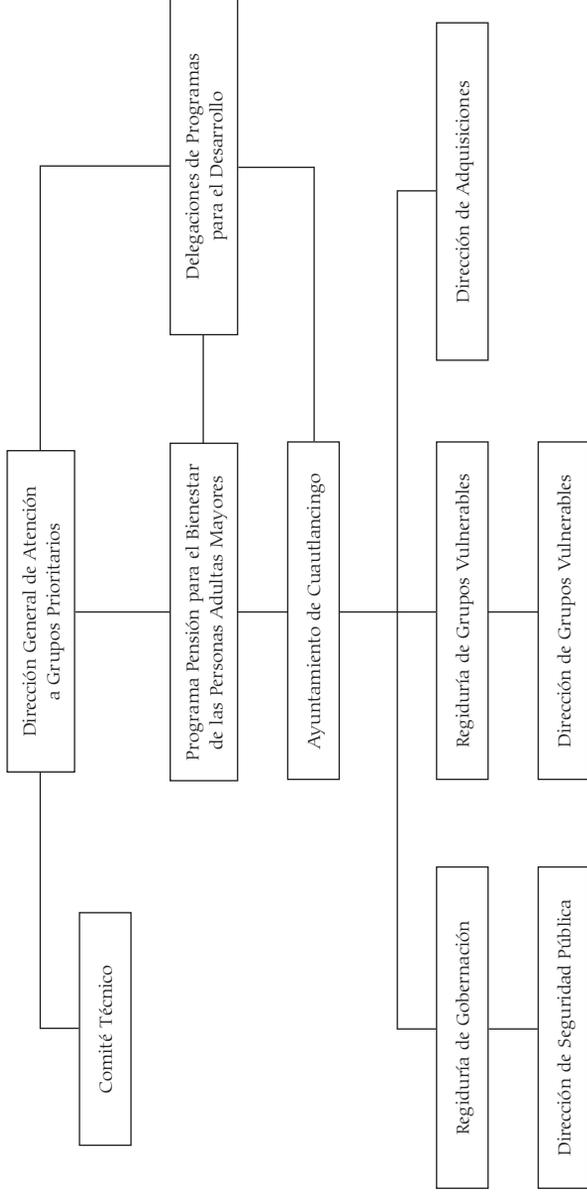
Fuente: Sedesol, Estructura Orgánica Básica (2018).

Organigrama 2
 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A GRUPOS PRIORITARIOS, 2020



Fuente: Secretaría del Bienestar (2020).

Organigrama 3
ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2020, y Cozatl (14/10/2020).

Participación de la sociedad civil

Para la vigilancia en la ejecución del programa, las reglas de operación en el año 2019 y 2020 establecieron la creación de comités de Contraloría Social; sin embargo, Cozatl (14/10/2020) señaló que en el municipio de Cuautlancingo no existía ningún comité de Contraloría Social.

Por otro lado, en el ámbito local se conmina a la población adulta mayor a mantener comunicación vía WhatsApp.

Nos regimos por grupos de WhatsApp para mandar la información, y la misma sociedad es la que nos ayuda a hacer la difusión también entre las personas que conocen... por lo regular son los beneficiarios los que tenemos agregados al WhatsApp y, a su vez, ellos son quienes les comunican, porque si el abuelito no viene, no cobra. Esa es regularmente la mecánica. Los abuelitos casi no están relacionados con las redes sociales (Cozatl, 14/10/2020).

Toma de decisiones

En el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la toma de decisiones referente a éste se realiza en las oficinas centrales de la Secretaría del Bienestar. Es decir, todo lo relacionado a la planeación, convenios, cantidad de recursos a erogar, población beneficiaria, etcétera. Sin embargo, en el ámbito operativo, algunas decisiones menores recaen sobre la Regiduría de Grupos Vulnerables.

La toma de decisiones la hace mi jefa, la regidora Claudia. Ella es la que toma las decisiones, como por ejemplo: en qué espacios se van a ejecutar los programas, cuál va a ser la mecánica, etcétera, y también se valora que se trate de espacios que estén disponibles en ese momento, éstos pueden variar (Cozatl, 14/10/2020).

Evaluación

Según lo establecido en las reglas de operación del año 2020, “se deberán realizar las evaluaciones externas consideradas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), que emitan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval),

conforme a la disponibilidad presupuestal". Dichas evaluaciones externas "serán llevadas a cabo por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales en coordinación con el programa".

Limitantes y conflictos

La operatividad de este programa presenta diversos conflictos, por ejemplo: la pérdida, cancelación o vencimiento de las tarjetas bancarias, extravío de la planilla de pago o que el beneficiario se encuentre enfermo y no pueda asistir de manera personal. En relación con las tarjetas bancarias:

La Secretaría del Bienestar está haciendo lo posible porque ya todos tengan su tarjeta. Pero, desafortunadamente, como es un programa nuevo, se entregaron tarjetas, pero no fueron funcionales. Entonces no hemos cambiado la modalidad de planilla, porque sí es tedioso para los abuelitos que a veces los citamos a las 10 de la mañana, que es cuando viene el banco, porque es el banco el que viene a pagarles (Cozatl, 14/10/2020).

Cuando una persona ya no tiene en su poder la tarjeta o ésta se ha vencido, para volver a recibir los pagos del programa deben acudir a las oficinas centrales que se ubican en la ciudad de Puebla (Avenida 41, Poniente 109). Esto porque los bancos no emiten reposiciones (Cozatl, 14/10/2020).

El mismo procedimiento sucede cuando los beneficiarios del programa extravían su planilla de pago; si esto ocurre, las personas adultas mayores deben acudir a las oficinas centrales de la Secretaría del Bienestar para volver a recibir su recurso.

En algunas ocasiones, las personas que tienen una pensión y la cobran vía tarjeta bancaria, reciben el depósito de la Secretaría del Bienestar en la misma cuenta. Dicha situación confunde a los beneficiarios: "Ellos piensan, porque hemos tenido varios casos, dicen: es que no me llega, no me llega. Les decimos, oiga ya checó su estado de cuenta, y dicen ya lo chequé y pensé que me habían aumentado en el otro lado" (Cozatl, 14/10/2020).

Respecto a las nuevas incorporaciones Cozatl (14/10/2020) argumentó lo siguiente:

Sí nos enteramos de personas adultas que han venido y nos han dicho: “sabe que desde hace un año me anoté al programa y no me ha llegado el apoyo”. Pero ya hemos preguntado y lo que nos dicen es que o se cambiaron de casa, perdieron su número celular, se les llama nuevamente para avisarles de la incorporación ya directa, es una preincorporación y una incorporación. Entonces los abuelitos dicen: “sí, es que me cambié de casa, cambié de número telefónico, no escuché el teléfono y no contesté”. Les hacen varias llamadas, y si no hay contestación, pues prácticamente los van dando de baja (Cozatl, 14/10/2020).

Conclusiones

El reconocimiento de los derechos de los adultos mayores no es una novedad en nuestro país pues existió la preocupación por ellos desde 1979, pero es hasta el año 2002 que se oficializó. La incorporación de la población indígena y afrodescendiente en el reconocimiento de los derechos, sumado a los de la población mayor, puede ser susceptible de discusión respecto a la creación de derechos especiales, siendo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la igualdad (artículo primero) y la no discriminación (artículo cuarto). Sirvan estas líneas para su motivación.

Por otro lado, la complejidad de esta política pública desde la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto, es materia de un análisis más profundo que escapa a los intereses de este documento; sin embargo, es posible señalar que una característica de este programa es la centralización y el trato directo con la población objetivo. Con ello, si bien es cierto que se han eliminado los intermediarios, se mantiene abierta la puerta de su uso al clientelismo político en favor del partido en el gobierno.

La ejecución de esta política pública evidencia las desigualdades entre la población vulnerable a la que va dirigida; es decir, la brecha generacional también muestra el desconocimiento en el uso de la tecnología entre los adultos mayores, pues deben recurrir a sus familiares para trámites o la obtención y difusión de la información pertinente para cobrar los apoyos, así como en el retiro de las pensiones en el cajero automático. Por otro lado, también es posible identificar el desconocimiento en el funcionamiento del programa en general, pero también de las instituciones del Estado en particular, ya que la población beneficiaria sigue

considerando que es el ayuntamiento local la entidad encargada de las incorporaciones, bajas, o solución de las problemáticas relacionadas con el programa.

La participación ciudadana en este programa es mínima, restringida a los comités de Contraloría Social, mismos que en el municipio de Cuautlancingo son inexistentes. En las diferentes etapas de la política pública no se identificó la participación de la ciudadanía, a excepción de la difusión de información para el cobro de las pensiones.

Sin lugar a dudas, este programa aún tiene diversos aspectos en los cuales mejorar para el beneficio de la sociedad mexicana.

Custodio de Áreas Verdes para la Protección de Espacios Públicos implementado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del municipio de Puebla

*Denny Aleksandra García Gutiérrez**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*José Armando Vargas Correa****

Incorporación a la agenda

El proceso de formación de la agenda se lleva a cabo partiendo de una serie de problemas que llamen la atención del gobierno y sean valorados como asuntos de política pública. Estos problemas se consideran construcciones sociales que tienen que ver con casos particulares de una realidad concreta. Para tal efecto Aguilar Villanueva (1993) señala que para que un asunto tenga acceso a la agenda “necesita ser objeto de conocimiento del público, que una buena parte de éste considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental”.

El gobierno municipal de la ciudad de Puebla puso atención en el Programa Custodio de Áreas Verdes de acuerdo con el director de Medio Ambiente, Ismael Couto Benítez (13/2/2020), debido a que:

Éste funcionaba desde hace ya varios años, se tiene registro de su operación desde 2008 en el ayuntamiento que presidió la maestra Blanca Alcalá (2008-2011), pero es hasta 2011 cuando obtuvo el título de Custodio de Áreas Verdes y así se ha mantenido hasta hoy en día. Este programa lo operaba la Secretaría de Desarrollo Económico, previo a la administración de Blanca Alcalá. Posteriormente, en la gestión

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

de Eduardo Rivera (2011-2014) este programa pasó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad dentro de la Dirección de Medio Ambiente del ayuntamiento de Puebla.

El programa se fundamenta desde el punto de vista legal en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, artículo 17, y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del mismo municipio en el artículo 29 fracciones IX, XIV, XVI.

Gestación

En el proceso de gestación de una política pública los recursos del Estado, tanto humanos como materiales y financieros, son fundamentales para alcanzar los objetivos trazados.

En la práctica, las políticas públicas se expresan en los planes, programas y proyectos dirigidos directa o indirectamente por el Estado, donde el contenido de la directriz se despliega de forma detallada y sistemática. Los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, los proyectos estatales y los programas de gobierno son mecanismos importantes para la puesta en marcha de políticas públicas (Gómez, 2012: 2).

Couto (13/2/2020) señaló que:

Durante los tres años de la administración de Eduardo Rivera se llegaron a firmar aproximadamente 200 convenios con custodios, al iniciar la administración de la presidenta municipal Claudia Rivera (2018-2021), en octubre de 2018, únicamente se recibieron alrededor de 14 convenios, fue en el periodo de Luis Bank (2014-2018) donde el programa fue en detrimento, no hubo renovaciones, no hubo promoción, al día de hoy se tienen alrededor de 50 convenios firmados con igual número de custodios, éstos concretados en menos de un año, alrededor de 200 por ciento más que toda la administración pasada, lo que se hizo fue darle un nuevo rumbo y promover el programa.

Objetivo

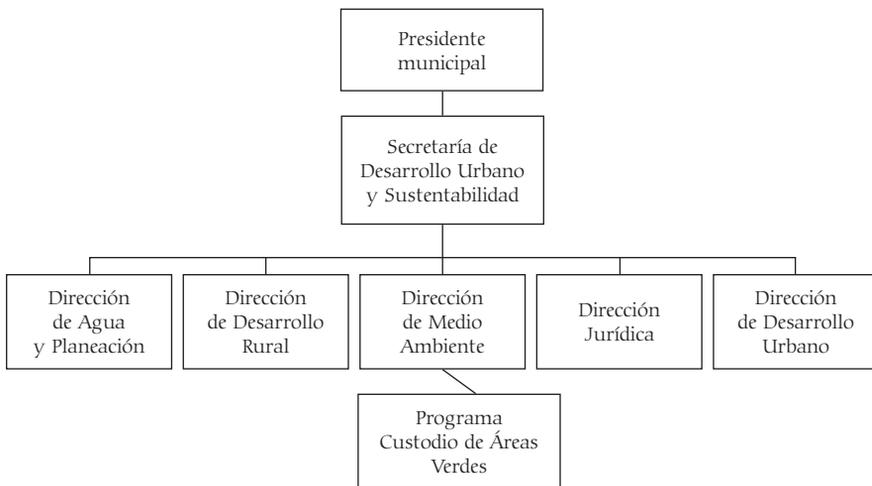
El objetivo general que persigue el programa es promover, tanto en el sector empresarial como en la sociedad civil, el cuidado, mejoramiento

y conservación de áreas verdes en el municipio de Puebla a través del Programa de Custodio de Áreas Verdes.

Couto (13/2/2020) mencionó que:

El propósito central del programa es fomentar la corresponsabilidad en el cuidado de las áreas verdes, es decir, el gobierno no lo puede hacer solo, es por ello que se invita a que nos ayuden a que las áreas verdes sean mucho más dignas o incluso vayan más allá de lo digno; es decir, normalmente el convenio que se firma con instancias de la sociedad civil nos permite y posibilita a los custodios, no sólo a cuidarlo y protegerlo sino a intervenirlo, es decir, colocar plantas, flores, a hacer reforestación o pintado de guarniciones.

Organigrama 1
ESTRUCTURA JERÁRQUICA



Fuente: Elaboración propia con información de Couto (2020).

Recursos para operar

La puesta en marcha de una política pública puede ser un proceso particularmente complejo, que difícilmente logrará los fines previstos si no se apoya de una red directa e indirecta con los diversos actores sociales, con el propósito de reunir recursos económicos, humanos y políticos encaminados a su desarrollo.

Couto (13/2/2020) destacó que:

Actualmente, el programa no cuenta con algún recurso etiquetado para su funcionamiento, los recursos son parte de la nómina de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad y la Dirección de Medio Ambiente. Por ejemplo, el área de Comunicación Social de esta Secretaría ha diseñado los reconocimientos, los carteles de promoción, los certificados de custodios y ellos mismos suben la información a redes sociales. Es de suma importancia la participación de los ciudadanos, las organizaciones civiles y los empresarios en la conservación de las áreas verdes del municipio de Puebla.

Implementación

En términos sencillos, la implementación consiste en transformar los objetivos planteados en la política en acciones concretas, involucrando todas las actividades desarrolladas hasta alcanzar los efectos buscados por la intervención pública.

Aguilar Villanueva (2011: 12) señala que:

La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes involucra su relación. De ahí que resulte indispensable preocuparnos por la claridad con que los estándares y objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia (o uniformidad) con que diversas fuentes de información los difundan. Ni los estándares ni los objetivos pueden ponerse en práctica a menos que se les exprese con claridad suficiente, de modo que los responsables de la implementación puedan saber qué es lo que realmente se espera de ellos.

Cuando los empresarios se acercan a la Dirección de Medio Ambiente se les explica la manera de operar del programa y si deciden integrarse se les solicitan los siguientes requisitos:

Custodios de Áreas Verdes

Dirección de Medio Ambiente

Requisitos para la firma de convenio de Custodia de Áreas Verdes

Personas morales:

- Llenar y entregar el formato de solicitud.
- El área verde a custodiar debe tener al menos 30 metros cuadrados de superficie.
- Identificación oficial del apoderado legal de la empresa/organización/institución.
- Comprobante domiciliario.
- Copia simple del acta constitutiva y del poder notarial.
- Presentar plan de mantenimiento del área verde aprobado por la Dirección de Medio Ambiente.

Personas físicas con actividad empresarial:

- Llenar y entregar el formato de solicitud.
- El área verde a custodiar debe tener al menos 30 metros cuadrados de superficie.
- Identificación oficial del solicitante.
- Comprobante domiciliario.
- Cédula de identificación fiscal (RFC).
- Presentar plan de mantenimiento del área verde aprobado por la Dirección de Medio Ambiente.

Personas físicas:

- Llenar y entregar el formato de solicitud.
- El área verde a custodiar debe tener al menos 30 metros cuadrados de superficie.
- Identificación oficial del solicitante.
- Comprobante domiciliario.
- Hoja con las firmas de conformidad del presidente de la colonia, fraccionamiento y de los vecinos del área verde (deberá incluir nombre, firma y teléfono de contacto).
- Presentar plan de mantenimiento del área verde aprobado por la Dirección de Medio Ambiente.

Participación social

Van Meter y Van Horn (1975), en Revueltas (2007: 139), señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son esfuerzos que tienen por objeto transformar las decisiones en principios operativos, así como cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas. La incorporación de mecanismos de participación en las políticas públicas orientadas a la custodia de áreas verdes debe ser un reto creciente e importante, el cual debe plantear nuevos desafíos, principalmente en las gestiones públicas locales o municipales.

La participación en el proceso de la política se relaciona con la concepción del vínculo Estado-sociedad: un Estado más abierto a la ciudadanía supondría mayores niveles de participación a lo largo del ciclo de la política, pero también hay quienes se refieren, más que a la cantidad, a la calidad de ésta, sea cual sea la etapa en la que se implementa. La discusión de fondo es la misma, cómo hacer más participativa y cercana a la ciudadanía, por un lado, y cómo generar mayores niveles de participación comprometida por parte de los ciudadanos, por otro. En este sentido encontramos diversas posiciones, muchas de las cuales surgen como resultado de experiencias a lo largo de la región (Guardamagna y Reyes, 2019: 1003-1033).

Para Couto (13/2/2020):

Hay varias organizaciones o empresas que han participado durante los años de vida que tiene el Programa Custodio de Áreas Verdes; por ejemplo, la empresa Pelikan México S.A de C.V. lleva muchos años participando, actualmente tiene a su custodia 4,782 metros cuadrados; Chicles Cadbury Adams, riegan su área en custodia con agua de sus plantas de tratamiento, hay custodios que llevan muchos años y van renovando los convenios, independientemente de qué partido ocupe la presidencia municipal.

La asociación civil Ventana Ambiental Desarrollo Sustentable A.C., tiene en custodia uno de los parques que están a cargo de la Dirección de Medio Ambiente: el parque de Agua Santa, ellos se hacen cargo del mantenimiento y de promover dentro de la comunidad de la Unidad Habitacional de Agua Santa diversos cursos, de Composta, de Educación Ambiental y en diversas facetas están haciendo reforestación y cuidando el espacio.

Dentro del programa se tienen como custodios a organizaciones civiles, restaurantes y ciudadanos. A las empresas restauranteras les interesa la publicidad, mientras que las organizaciones civiles y los ciudadanos lo hacen por el interés personal de involucrarse en los problemas del espacio público. Hay un caso peculiar, se está por firmar el convenio de una zona bastante grande con un ciudadano: el parque 475, todas esas áreas verdes las cuida él, en Twitter se le conoce como *Monseñor*. Todos los días reporta el trabajo que realiza, es una persona sumamente responsable y muy comprometida con la ciudad, ha ido gente a ayudarlo, hace jornadas de limpieza, trabajo de jardinería, incluso en ocasiones las “naranjitas”¹ le apoyan. *Monseñor* recolectó firmas de los vecinos que están de acuerdo en que sea el responsable, y hay hoteles alrededor que le donan agua y le ayudan. Se está gestionando que otras empresas se sumen a cuidar esos espacios y puedan incluso aportar capital para colaborar a cambio de publicidad. Existen este tipo de casos, entre otros, que valen la pena mencionar.

El dueño del restaurante la Casa del Mendrugo, el señor Ramón, es un ciudadano muy consciente e interesado en aportar algún beneficio social, así como ayudar a la imagen de su restaurante que está en la esquina del parque Lombardo Toledano. Ocasionalmente, el señor Ramón se encontraba con indigentes que utilizaban el parque como baño público, por lo que decidió participar en este programa: reporta si se fundió alguna luminaria o si los botes papeleros están llenos de basura. Para nosotros es un gran apoyo para que las diferentes dependencias que tienen que ver con el cuidado y conservación del espacio público puedan coordinarse.

En breve está por firmarse un convenio con la Central de Autobuses de la Ciudad de Puebla, para que alrededor de ésta, en algunos camellones aledaños, se lleven a cabo acciones de embellecimiento y ponerlos dignos.

Toma de decisiones

La toma de decisiones es un aspecto importante en el proceso de gestación de una política pública porque los resultados de éstas y sus consecuencias aparecen una vez que se implementan, debido a que el curso de acción

¹Las “naranjitas” son las personas que laboran en el Departamento de Limpia de los ayuntamientos.

está determinado por la naturaleza misma de la operacionalización de la decisión.

La toma de decisiones al interior del programa se da de manera vertical, las directrices emanan de la Dirección de Medio Ambiente del municipio de Puebla y éstas se operan al interior del programa, no hay posibilidad de retroalimentación por parte de otros actores sociales involucrados en la ejecución del mismo.

Implementación

Una vez ingresado el formato de solicitud, la Dirección de Medio Ambiente realiza una visita al área verde para determinar el estado en que se encuentra y hace entrega de recomendaciones para su mejora, éstas deberán ser incluidas en el plan de mantenimiento, el cual deberá ser entregado a esta misma dirección para su aprobación.

Couto (13/2/2020) señaló, en relación con la implementación, lo siguiente:

Un técnico se encarga de darle seguimiento a la elaboración del convenio, en este programa converge el trabajo de dos direcciones: la Dirección de Parques y Jardines de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos y la Dirección de Medio Ambiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del municipio de Puebla, en donde la Dirección de Medio Ambiente se encarga de promover el programa, darle seguimiento y una buena atención a los custodios, la Dirección Jurídica de esta secretaría se encarga de elaborar el documento, tener todo el expediente y determinar las facultades que tiene cada dirección, la Dirección Jurídica se queda en la primera fase, y posteriormente ya es competencia de la Dirección de Medio Ambiente establecer comunicación con cada uno de los custodios a través del técnico. Los técnicos son diseñadores urbanos ambientales, manejan temas de sistemas de información geográfica para ubicar la cantidad de metros cuadrados que se tienen que custodiar.

Limitantes y conflictos

Van Meter y Van Horn en Sabatier y Mazmanian (1996) enlistan una serie de factores que condicionan el desempeño de los programas: 1) los

criterios que rigen las políticas y los recursos, 2) el apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas, 3) las condiciones económico sociales, 4) las características de las agencias encargadas de la implementación, 5) la comunicación de los estándares de las políticas de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación, 6) los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y 7) las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.

Couto (13/2/2020) también mencionó que:

Un asunto que ha limitado la acción de este programa es de carácter burocrático y jurídico, dado que las organizaciones que desean asumir el compromiso de la responsabilidad de ser custodio no entregan la documentación completa y esto conlleva a observaciones de la instancia jurídica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad.

Por otro lado, el principal problema es que son dos las dependencias que se encuentran vinculadas a este programa: la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos con la Dirección de Parques y Jardines, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad con la Dirección de Medio Ambiente, esta dirección es la que tiene la facultad de firmar los convenios y de otorgar la publicidad. La Dirección de Parques y Jardines es básicamente la responsable de esos espacios; sin embargo, se le ayuda a descargar el trabajo o que sus cuadrillas, en vez de intervenir un espacio en el Centro Histórico, puedan encargarse de alguna zona sur de la ciudad donde normalmente no llegan.

Difusión

Por lo que se refiere a la difusión del programa Couto (13/2/2020) puntualizó:

El programa se ha promocionado en las diferentes cámaras empresariales, como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Conirac), por mencionar sólo algunas. Se les hace una presentación con la información, incluso se les proporciona la solicitud que deben llenar con los requisitos para poder participar y ser parte de este programa.

La doctora Beatriz Martínez Carreño, secretaria de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del municipio de Puebla, tiene mucho contacto con empresas por los asuntos de la publicidad, del desarrollo urbano, y por diversos trámites que deben hacer. La titular de la Secretaría es la primera promotora del programa, siempre que tiene trato con algún empresario le informa del programa de custodios, muchas personas han llegado a interesarse en participar debido a su interlocución.

En el caso del centro, hay una asociación de comerciantes de Los Sapos y Centro Histórico que a través de su representante han empezado a realizar las gestiones para hacerse cargo de otros espacios verdes de la zona. Se ha recurrido a determinadas bases de datos de gestiones pasadas y se han hecho invitaciones directas por oficio para el cuidado de diversas áreas. Se han detectado placas en los espacios públicos de custodios que habían firmado convenios pero ya no están vigentes, en caso de que ya no estén interesados en continuar con el proyecto, simplemente se les retira la placa. Los convenios se firman por el periodo que comprende la administración actual.

Evaluación

La evaluación tiene la finalidad de apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor. Más que un instrumento de conocimiento *per se*, es un proceso guiado por una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general. La dificultad de establecer ese juicio valorativo sobre un campo tan complejo, como el de las políticas públicas, conlleva a que la evaluación trate de dotarse del más sólido despliegue metodológico y técnico, contando con una pluralidad de enfoques disciplinares y herramientas, considerando cada vez más las necesidades de los actores implicados en el proceso. Una política pública tiene como propósito dar solución a un problema considerado público, por lo que es necesario evaluar el impacto y eficacia de ésta en relación con la solución del problema planteado.

Cuoto (13/02/2020) señaló que:

Hasta el momento nuestra medición sólo consiste en saber si se cuenta con convenios firmados con la administración anterior, aún no se tiene un instrumento de evaluación donde se pueda medir el impacto del programa, sobre todo porque son dos las dependencias involucradas en la responsabilidad sobre las áreas verdes del municipio.

Conclusiones

Es importante que los gobiernos, a través de sus políticas, se interesen por las áreas públicas, particularmente los parques y jardines, ya que la falta de cuidado en éstos puede traer como consecuencia que se perciban como espacios olvidados, sucios, desatendidos e inseguros, debido a lo cual se vuelvan zonas inaccesibles y, por lo tanto, provoque que los ciudadanos se alejen y no se les dé un uso adecuado, dejando que otras personas se apropien de ellos para darles un mal uso. Cabe resaltar que este programa de custodia de áreas verdes lleva en funcionamiento más de 12 años, y a pesar del cambio de administración sigue en funcionamiento.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda, respecto a la superficie de áreas verdes urbanas, un mínimo de nueve metros cuadrados por habitante; también sugiere un diseño que permita a las personas vivir a una distancia de no más de 15 minutos a pie de un espacio verde público. De acuerdo con estas recomendaciones, el Programa Custodio de Áreas Verdes ayuda al cuidado, al mejoramiento y, sobre todo, a la conservación de estas áreas, además de incorporar una amplia participación ciudadana para que estos espacios públicos sean ocupados por los ciudadanos y su recreación.

Haciendo referencia al ámbito de lo público, Aguilar Villanueva (2003a) asegura que el análisis y el diseño de las políticas públicas, justamente en su carácter público, abren un abanico de estrategias de acción corresponsable entre el gobierno y la sociedad. Por su parte, Cabrero (2000) señala que lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como red de organizaciones, y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano. Las políticas públicas están muy lejos de significar exclusividad estatal, este programa recurre de manera fundamental a la participación de otros actores de la vida pública, como es el

caso de la sociedad y las asociaciones civiles, ya que éstos participan de manera activa como custodios de áreas verdes.

En lo referente a las decisiones, éstas se toman en la Dirección de Medio Ambiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del municipio de Puebla. Por lo anterior, se puede considerar que el Programa Custodio de Áreas Verdes es una política pública, ya que una parte muy importante de su funcionamiento está determinado por la participación de la sociedad civil.

Impulso Joven implementado por el Instituto Municipal de la Juventud en Puebla

*Luis Alberto Chevalier Palafox**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*José Carlos Bernal Suárez****

Incorporación a la agenda

El Programa Somos Juventud Emprendedora surge durante la gestión de la licenciada Claudia Rivera Vivanco como presidenta municipal de Puebla (2018-2021), el cual nace de la preocupación del ayuntamiento de dotar a los jóvenes de herramientas y mayores habilidades para la construcción de sus proyectos productivos, empresas o fuentes de empleo propias.

La preocupación principal del programa fue proveer a los jóvenes de habilidades para crear su propia empresa, o bien, poder desarrollarla de manera más óptima y adecuada si es que ya cuentan con ella.

El programa se incorpora a la agenda del gobierno municipal, sabiendo que los jóvenes de 18 a 29 años de edad tienen interés de crear proyectos emprendedores, a pesar de que el 80 por ciento de ellos ya los produzcan, pero se ven mermados en los primeros años de operación, principalmente porque no cuentan con las herramientas y habilidades para llevarlos a cabo. Sobre esto, Díaz (24/2/2020) comentó: “Uno de los problemas que se ataca [por medio] de este programa, es buscar a través de capacitaciones y talleres, darles a los jóvenes herramientas y conocimientos para que vayan desarrollando habilidades que les permitan sacar a flote su empresa”.

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Gestación

Al inicio de la gestión del gobierno municipal 2018-2021, el Instituto Municipal de la Juventud, a través del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario, realizó una revisión de las actividades que llevaba a cabo el instituto sobre temas de emprendimiento para jóvenes, lo que generó que se detectaran algunas debilidades del programa, entre ellas que las capacitaciones que se realizaban eran básicamente esporádicas sobre innovación, emprendimiento, desarrollo de habilidades y autoempleo.

El Departamento de Bienestar Personal y Comunitario —mediante su titular, el licenciado Edgar Bruno Díaz Castro— decidió generar un proyecto de largo plazo, en el cual se le diera seguimiento de un semestre a cada proyecto, dos generaciones por año, para que los jóvenes que participaran se les pudiera capacitar y acompañar de manera adecuada.

El Programa Somos Juventud Emprendedora inicia su operación en el año 2019; en la primera generación (primer semestre 2019) se capacitó a 33 jóvenes y en la segunda (segundo semestre 2019) a 27, a través de convocatorias emitidas. Es completamente gratuito y se realiza de manera conjunta con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (UABC), mediante el Centro de Innovación y Competitividad Empresarial (CICE-BUAP), los cuales son los encargados de realizar las capacitaciones.

Al respecto, Díaz comentó (24/2/2020): “El proyecto es más cualitativo que cuantitativo; los números no son tan altos, pero en sentido estricto, se apoyaron a 60 empresas durante todo el año 2019. Se genera una convocatoria en enero en la que se invita a los jóvenes a participar”.

Objetivos

Objetivo general

Se trata de potencializar proyectos productivos y empresas del municipio de Puebla elaborados por jóvenes, a través de capacitaciones sobre competencias básicas para el desarrollo de una empresa, creación y planes de negocios, formación administrativa y técnica, generación de actividades para fomentar su creatividad, desarrollo de *marketing* y de venta de productos.

Objetivos secundarios

Los objetivos que pueden ser considerados como secundarios del programa son:

1. Generar vínculos de coordinación con las empresas jóvenes que son apoyadas.
2. Crear vínculos con instituciones educativas y de gobierno.
3. Diagnosticar el avance de los proyectos o empresas que se van creando.
4. Formular recomendaciones para el desarrollo de los proyectos productivos.

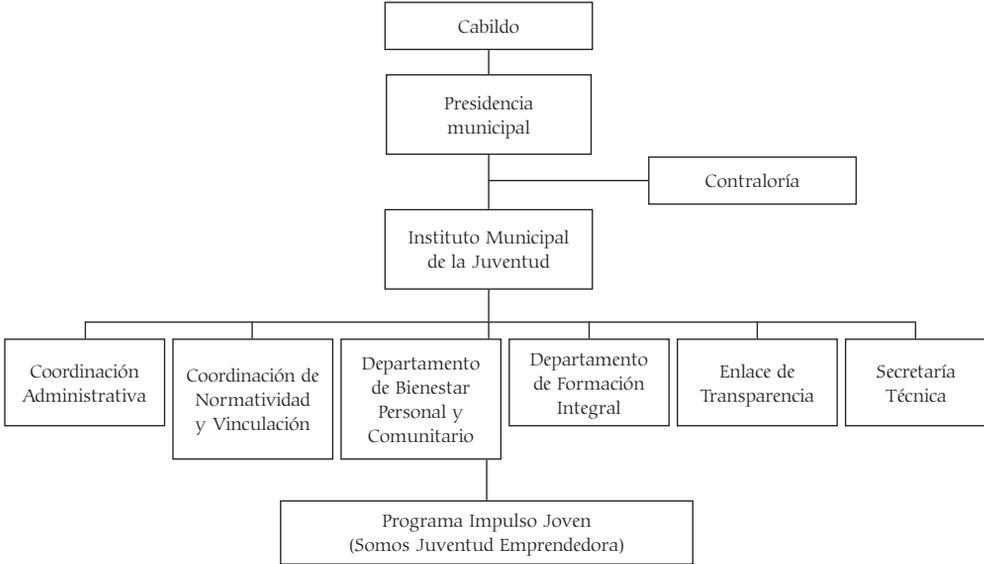
Según Díaz (24/2/2020):

Se tiene una relación muy cercana con *México Conectado*, el cual es un centro de innovación que pertenece a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que genera evaluaciones, coordinación de emprendimiento y creación de proyectos productivos con los que se tiene una estrecha y amplia relación para la evaluación de los proyectos. De igual manera los participantes del programa asisten a sus instalaciones, porque cuentan con internet gratuito, laboratorios de robótica y por lo general realizan sus prototipos en sus instalaciones. También se han generado convenios con notarios, para que los jóvenes tengan facilidades para formalizar su proyecto.

Toma de decisiones

La toma de decisiones al interior del programa es de tipo vertical: la directora del Instituto Municipal de la Juventud es quien decide sobre los montos de apoyos económicos, la duración del programa y si éste perdura o se cambia. Si bien el jefe del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario retroalimenta y opina en toda la operación del programa, la última decisión recae en la dirección del instituto; una vez que se tiene el visto bueno, el departamento encargado del programa es el que realiza toda la operación y contacto con el Centro de Innovación y Competitividad Empresarial (CICE-BUAP) para programar las capacitaciones y los costos que éstos generen.

Organigrama 1 ESTRUCTURA JERÁRQUICA



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa Impulso Joven (Somos Juventud Emprendedora) del Instituto Municipal de la Juventud (Imjuve, 2020).

Respecto a la participación de la sociedad civil, Díaz comentó (24/2/2020): “La participación de la sociedad civil se da a través de los convenios que se tienen. Por lo general, se acercan a los notarios para tener mayores facilidades para los jóvenes. Otra forma es a través de las universidades que permite tener una vinculación y para la difusión de la convocatoria”.

Implementación

La etapa de implementación del programa municipal funciona de manera semestral, en la que se emiten dos convocatorias durante el año (en los meses de enero y agosto) para poder contar con dos generaciones capacitadas. La convocatoria dura publicada un mes y algunos de los requisitos son:

- Tener de 18 a 29 años de edad.
- Contar con un proyecto productivo establecido para potencializarlo.
- Este proyecto debe estar en los rubros: industrial, comercial o de servicios.
- Debe tratarse de un proyecto productivo innovador.
- Debe ser ejecutado en el municipio de Puebla.
- Contar con disponibilidad de horario.

Una vez que el proyecto del joven emprendedor es aceptado, inician las capacitaciones semanales los días miércoles de 15:00 a 17:00 horas durante los seis meses que dura el programa, las cuales las brinda el CICE-BUAP, para poder generar planes de negocios, mercadotecnia, administración, capacitación en finanzas básicas y se vayan generando los conocimientos y herramientas necesarias para ir incubando o desarrollando de forma adecuada su proyecto productivo.

El Instituto Municipal de la Juventud ha suscrito convenios con dependencias gubernamentales, lo cual permite que los beneficiarios del programa reciban asesorías y seguimiento en sus trámites para la formalización y constitución de su empresa.

Por lo que hace a la etapa de implementación, Díaz señaló que (24/2/2020):

En el año 2020 se enfocaron los esfuerzos en resolver otro de los problemas que padecen los jóvenes, que es la falta de capacitación. En el primer año de operación del programa (2019) se detectó que una parte importante era la falta de capacitaciones, porque con esto se atacaba la falta de conocimiento sobre los temas, lo cual no les permitía generar buenos resultados en sus proyectos. Pero otro problema que se detectó fue la falta de financiamiento o del recurso suficiente para echar a andar una empresa, o les faltaba maquinaria, equipamiento o personal. Con la desaparición del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem), los chicos no tienen oportunidad de obtener algún préstamo o apoyo económico. Por lo tanto, se decidió reducir el número de capacitaciones y que éstas fueran más especializadas, que fuesen como una especie de incubadoras empresariales y a los tres mejores proyectos se les daría un apoyo económico.

Como parte relevante de la etapa de implementación se encuentra la convocatoria del programa, la cual a continuación se describe brevemente.

Convocatoria primer semestre 2020

El Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla, a través del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 9, fracción I, II, VIII, IX y artículo 34, fracción II, V y VII del Reglamento Interior del Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla, te invita a participar en la convocatoria del taller de incubación de actividades productivas Somos Juventud Emprendedora para la formación y desarrollo de tu empresa, producto o proyecto. Con la cual se busca promover la participación de los jóvenes poblanos en el ámbito económico y social.

Requisitos

1. Podrán participar jóvenes de forma individual de la ciudad de Puebla entre 18 y 29 años, cumplimos al momento de presentar su documentación.
2. Al momento de su inscripción deberán contar con un proyecto establecido que deseen potencializar a través de las capacitaciones.
3. La idea o proyecto debe encontrarse en cualquiera de las siguientes actividades económicas:
 - a) Comercial.
 - b) Servicios.
 - c) Industria.
4. Para ser elegibles, los proyectos deberán ser:
 - a) Innovadores.
 - b) Ejecutarse dentro del municipio de Puebla.
 - c) Encontrarse en etapa de crecimiento.
5. Contar con disponibilidad los días miércoles de 3:00 p.m. a 5:00 p.m., horario donde se llevarán a cabo las capacitaciones.

Inscripción

1. Documentación necesaria:
 - a) Copia de INE o IFE vigente.
 - b) Empresa o proyecto descrita en dos cuartillas tamaño carta.
 - c) Currículum Vitae que incluya datos de contacto.
 - d) Firma de carta compromiso de permanencia en el programa. (Se enviará a los proyectos seleccionados).

2. Enviar la documentación solicitada en formato PDF al correo imj.bienestar-comunitario@gmail.com hasta el viernes 7 de febrero.
3. Los proyectos elegidos serán contactados durante la segunda semana de febrero.
4. Los tres mejores proyectos de la generación recibirán apoyo económico.

Para la primera generación de 2020 se realizó una evaluación de las dos generaciones anteriores. Si bien con las capacitaciones se atacaba la problemática de la falta de conocimientos, herramientas y habilidades para desarrollar o potencializar un proyecto productivo, otra problemática que se detectó fue que no contaban con el financiamiento o el recurso suficiente para poner en operación un proyecto por completo, y ante la dificultad de la desaparición de dependencias gubernamentales que daban crédito a jóvenes emprendedores a bajas tasas de interés y la falta de credibilidad de aquéllos por parte de los bancos, se decidió que las capacitaciones fueran más focalizadas a proyectos productivos o a empresas que ya estuvieran en función. Asimismo, para esta generación se creó un comité el cual evaluará los proyectos en tres momentos: inicio, intermedio y final; dicho comité está integrado por el director de Desarrollo Empresarial de la Sedeco, la responsable de Extensionismo Universitario de la Dirección de Innovación y Transferencia de Conocimiento (DITCO)-BUAP y regidores del ayuntamiento; ellos decidirán cuáles son los cinco proyectos productivos que recibirán las capacitaciones y, a su vez, los tres mejores se les dará un apoyo económico, con el objetivo de que puedan utilizar este recurso para cubrir necesidades ya detectadas de los proyectos, ya sea en equipamiento, personal, mejoras a sus inmuebles o en su cadena de producción.

Participación de la sociedad civil

El programa carece de participación de la sociedad civil desde el diseño y en la toma de decisiones, solamente los incorpora en la etapa de implementación.

Recursos para operar

Para las primeras dos generaciones del año 2019, el presupuesto asignado por el Instituto Municipal de la Juventud para el Programa Somos Juventud Emprendedora, fue de 120,000 pesos.

De acuerdo con los recursos para operar, según Díaz (24/2/2020):

Para el año 2019, el programa funcionaba con un presupuesto muy reducido. Somos un Instituto pequeño y con un presupuesto bajo, por lo tanto, se tiene que focalizar lo que se tiene; el presupuesto de 2019 fue de 120,000 pesos para todo el año, por lo mismo se tenía que ir destinando a las capacitaciones, a los materiales, a la difusión del programa, a través de convocatorias físicas y para la ceremonia de clausura, donde al finalizar se les da un pequeño reconocimiento que viene firmado por la presidenta municipal y la directora del Instituto, y que establece que cumplieron con la totalidad del programa. Para el 2020, lo que decidimos fue cambiar un poco la estrategia donde se les da un apoyo directo a los emprendedores; además de las capacitaciones, se cuenta con un presupuesto dedicado a la evaluación completa de los proyectos, tienen una evaluación intermedia y una evaluación final, eso da la posibilidad de revisar el crecimiento de los proyectos y evaluar cómo fueron avanzando, y con base en los resultados obtenidos decidir cuáles son los mejores tres proyectos y darles un apoyo económico.

Para la primera generación del año 2020, el presupuesto asignado por el Instituto Municipal de la Juventud para el Programa Impulso Joven fue de 180,000 pesos, debido a que se incluyeron apoyos económicos a los primeros tres lugares, los cuales fueron:

- Primer lugar 30,000.00 (treinta mil pesos M.N.).
- Segundo lugar 20,000.00 (veinte mil pesos M.N.).
- Tercer lugar 10,000.00 (diez mil pesos M.N.).

Limitantes y conflictos

La principal limitante que tiene el programa para operar es el presupuesto, pues el Instituto, en lo general, cuenta con uno reducido; esto tiene sin duda un impacto negativo en el alcance del programa.

Otra limitante es que los giros de los proyectos son muy diversos, lo cual genera en ciertos momentos de las capacitaciones desinterés o fatiga por los temas abordados que pudieran estar enfocados hacia un sector productivo o giro.

Por lo que se refiere a las limitantes y conflictos, Díaz (24/2/2020) planteó lo siguiente:

El principal es el presupuesto, anteriormente teníamos alrededor de 30 beneficiarios por generación, pero ahorita quisimos focalizarlo un poco más para que los esfuerzos fueran más efectivos, y los chicos que realmente tienen proyectos más establecidos, más fuertes y que requieren de incubación más precisa y detallada, sean los que reciban el apoyo completamente.

Difusión

La difusión del programa se realiza a través de la emisión de una convocatoria, que es publicada en diversas universidades del municipio de Puebla; una vez que se tiene, ésta se postea en las redes sociales del Instituto Municipal de la Juventud.

Propuesta de mejora

En la primera generación del año 2020, uno de los cambios principales fue el nombre, que pasó de ser Somos Juventud Emprendedora para convertirse en Impulso Joven. Otra mejora fue que el número de beneficiados se redujo a sólo cinco proyectos productivos, esto debido a un cambio que tuvo el programa en la implementación de evaluaciones de los proyectos al inicio, intermedio y al finalizar, ya que se busca focalizarlo aún más y detectar los proyectos más viables para potencializarlos; asimismo, las evaluaciones servirán para determinar cuáles son los tres mejores proyectos que recibirán el apoyo económico.

Evaluación

En cuanto a la evaluación, se cuenta con los indicadores que midieron el número de proyectos recibidos y se compararon con los que termina-

ron el programa, esto con el fin de mostrar la mejora que sufrieron al momento de ser implementados.

Una vez concluido el programa se realizaron *focus group* y entrevistas a las generaciones beneficiadas, y el nivel de aceptación fue muy bueno, considerado como eficaz para el desarrollo de sus proyectos.

De acuerdo con la evaluación, Díaz (24/2/2020) planteó lo siguiente:

Lo que medimos el año pasado principalmente fue el número de proyectos recibidos contra el número de proyectos que terminaron el programa con algún tipo de mejora, a través de las evaluaciones internas que realizaba la BUAP. Lo que quisimos hacer este año fue realizar evaluaciones intermedias y finales para poder medir el avance de los chicos y decidir cuáles serían los tres mejores proyectos de la generación que deberían recibir el apoyo económico.

Conclusiones

La participación de la sociedad civil no se da en la etapa de diseño de este programa, únicamente en la implementación, ya que se considera a los jóvenes emprendedores como en receptor o beneficiario, pero no tiene participación en el diseño ni en la toma de decisiones, además no cuenta con la capacidad de impulsar propuestas de fondo para la mejora del programa, debido a que éste posee una estructura prediseñada.

En cuanto a la evaluación del Programa Impulso Joven, desafortunadamente no existe una para el programa público; se observa que se realizan evaluaciones a los proyectos de los jóvenes, pero éstas son internas respecto al desarrollo de los proyectos productivos de los emprendedores; sin embargo, no hay una de impacto.

Por lo que se refiere a la toma de decisiones, éstas se toman de manera vertical tanto en sus directrices, presupuesto y operación. Por lo tanto, este factor asume un papel importante, contrario al espíritu que anima a las políticas públicas que buscan siempre abrir espacios para que la sociedad o los beneficiarios puedan contribuir y aportar ideas respecto a la construcción de un curso de acción.

Estrategia Ampla de Prevención implementada por el Instituto Municipal de la Juventud en Puebla

*Juan Carlos Sánchez Hernández**

*Francisco José Rodríguez Escobedo***

*Emilio Herrera Sánchez****

Incorporación a la agenda de gobierno

El Programa Estrategia Ampla de Prevención (EAP) es una iniciativa del gobierno municipal de Puebla electo en 2018 que se implementa a través del Instituto de la Juventud para apoyar a jóvenes poblanos y prevenir conductas de riesgo en ellos mismos, esto mediante talleres que se llevan a cabo en escuelas de educación media superior (preparatoria). El principal objetivo es detectar a los jóvenes que sean susceptibles de padecer alguna situación problemática, que se encuentren en un contexto de riesgo que puedan afectarlos y que requieran de una intervención haciendo uso de estrategias de integridad transversal.

De acuerdo con Díaz (24/2/2020): “Es un programa innovador para ejecutarse en la presente administración e incentivar conductas deseables y disminuir riesgos en la población juvenil”.

Gestación

El programa es producto de la detección de algunas preocupaciones respecto a la problemática que padecen los jóvenes del municipio de Puebla, dando como resultado el diseño de la Estrategia Ampla de Prevención

* Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Director del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Estudiante del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

como un programa del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario que focaliza esfuerzos en materia de prevención de problemáticas padecidas por los jóvenes. El programa consiste en el trabajo conjunto que se suscita con la institución educativa y la aplicación de cuatro sesiones de talleres, pláticas y actividades preventivas que se desarrollan en el lapso de un mes.

Siguiendo a Díaz (24/2/2020): en el diseño del programa se han enfrentado varias circunstancias desfavorables que se han incorporado a la gestación del mismo. Las principales vicisitudes tienen que ver con el apoyo y participación de los centros escolares y padres de familiares.

Objetivo general

Concientizar a los jóvenes del municipio de Puebla mediante el uso de pláticas, talleres y conferencias de los múltiples peligros y conductas negativas a las que se encuentran expuestos, contribuyendo a asegurar el aprendizaje en los niveles de educación media superior y al bienestar personal y social de los jóvenes de 15 a 18 años.

Objetivos específicos

- Promover la intervención pedagógica de carácter preventivo en las escuelas de educación media superior de diversas juntas auxiliares del municipio de Puebla, mediante el uso de materiales educativos y metodologías didácticas que orienten al alumno al reconocimiento de las consecuencias negativas de ciertos comportamientos que pueden ocurrir a su edad.
- Fortalecer los vínculos con instituciones educativas de nivel medio superior.
- Propiciar una relación amplia del joven atendido con otros servicios y programas del Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla y el H. Ayuntamiento de Puebla.

Para Díaz (3/3/2020): “Es fundamental propiciar el fortalecimiento de la juventud y la prevención de conductas de riesgo, focalizando sus circunstancias para que impacte en su entorno”.

Cobertura

El programa se ejecuta en las juntas auxiliares que integran el municipio de Puebla y en las instituciones educativas que se encuentren dentro del rango contemplado (educación media superior).

Población objetivo

La población objetivo de este programa son los jóvenes o grupos de jóvenes que se encuentran dentro de los planteles educativos en el nivel medio superior que se ubican entre los 15 a 18 años, y que por su condición social o demográfica requieren de la aplicación de talleres preventivos.

Criterios de elegibilidad

La población susceptible y prioritaria para ser beneficiaria del programa son los jóvenes que cursan la educación media superior, cuyos planteles se encuentren en juntas auxiliares del municipio de Puebla y además dentro de zonas o colonias de rezago social. Sin embargo, existe la posibilidad de que puedan participar las instituciones educativas que soliciten el apoyo de forma directa ante las instancias correspondientes dependientes del Instituto Municipal de la Juventud, quienes bajo la mecánica operativa del programa podrán permitir su inclusión.

Derechos

Los derechos que tienen los jóvenes que se incorporan al programa son:

- a) Recibir un trato digno, respetuoso, con calidad, equitativo y sin discriminación alguna.
- b) Adaptarse a los tiempos disponibles de las instituciones educativas y diseñar los talleres con base en la duración de los módulos escolares.
- c) Cumplir en tiempo y forma con la impartición de los talleres agendados.

Obligaciones

Las obligaciones que adquieren los jóvenes son:

- a) Atender las recomendaciones del equipo instructor en torno a la impartición de talleres y actividades.
- b) Para las instituciones educativas participantes, expresar mediante un oficio dirigido al Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla, la impartición satisfactoria de los talleres que incorpora la Estrategia Amplia de Prevención junto con los beneficiarios atendidos.
- c) Tras la afirmativa de la escuela a la integración al programa, participar en las actividades diseñadas para los estudiantes.

Instancias participantes

La instancia responsable de llevar a cabo las actividades es el Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla a través del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario.

Evaluación interna

Las instancias participantes podrán instrumentar un procedimiento de evaluación interna con el fin de monitorear el desempeño del programa, construyendo, para tal efecto, indicadores relacionados con sus objetivos específicos. El procedimiento se operará considerando la disponibilidad de los recursos humanos y presupuestarios de las instancias que intervienen.

En opinión de Díaz (24/2/2020): “La suma de observadores respecto al proceso beneficiará la aplicación correcta de los instrumentos y de las herramientas idóneas para su implantación”.

Acciones de blindaje electoral

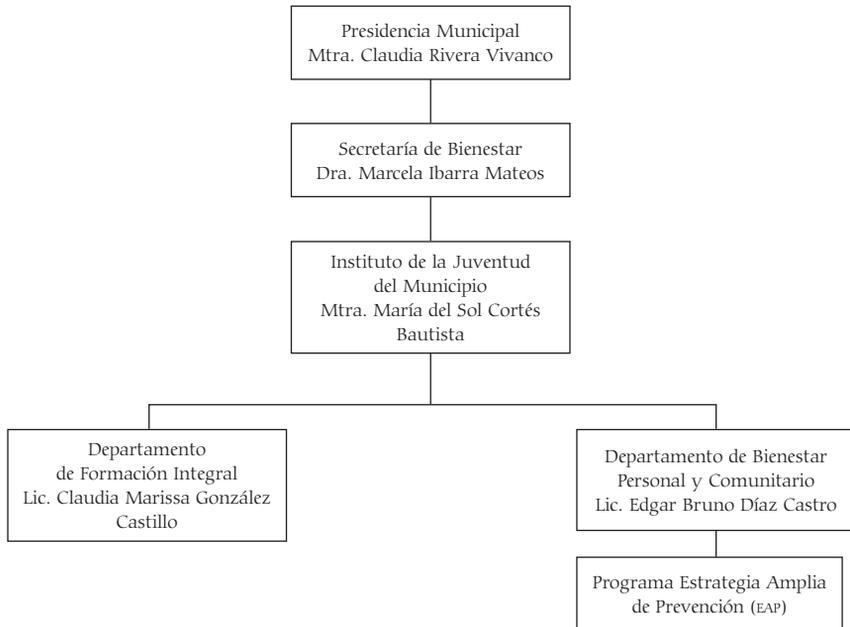
En el desarrollo de las actividades de la Estrategia Amplia de Prevención, el Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla tendrá la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos y observar las medidas que

emitan los organismos correspondientes para no alterar la equidad de la competencia entre los actores políticos en el desarrollo de procesos electorales. Menciona Díaz (24/2/2020) que: “La práctica y el ejercicio de programas que fomenten la imparcialidad política y la aplicación general del mismo, sin generar ningún beneficio, coadyuvará a la correcta equidad de los actores políticos y al fortalecimiento del propio programa para su consolidación”.

Perspectiva de género

El programa impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en cada una de las actividades y contenidos.

Organigrama 1
ESTRUCTURA DEL PROGRAMA ESTRATEGIA
AMPLIA DE PREVENCIÓN (EAP)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estrategia Ampla de Prevención (2020), perteneciente al programa 5 “Empoderamiento a la Juventud” del Plan Municipal de Puebla de Desarrollo 2018-2021.

De acuerdo con Díaz (24/2/2020), la estructura jerárquica del programa muestra una comunicación directa con la Presidencia Municipal y evita triangulaciones para buscar la eficacia y eficiencia del programa.

El Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla es un organismo público descentralizado, por lo que no se tiene injerencia de otra dependencia, y para describir el diagrama de forma orgánica se puede mencionar a la maestra Claudia Rivera Vivanco, presidenta municipal, como cabeza jerárquica; enseguida, la doctora Marcela Ibarra Mateos, secretaria del Bienestar del ayuntamiento; después, la maestra María del Sol Cortés Bautista, directora del Instituto de la Juventud del Municipio, en el cual existen dos departamentos: la licenciada Claudia Marissa González Castillo, jefa del Departamento de Formación Integral, y el licenciado Edgar Bruno Díaz Castro, jefe del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario; de este departamento depende el Programa Estrategia Amplia de Prevención (EAP).

Implementación

El programa inicia con una inspección que realiza el Departamento de Bienestar Personal y Comunitario del municipio de Puebla a las instituciones de educación media superior que lo soliciten; en total se llevaron a cabo 12 inspecciones a lo largo de 2020. La intención es ofrecer una serie de capacitaciones o talleres con duración de un mes, cada sesión dura 50 minutos y se imparte a los jóvenes de tercer y cuarto semestre; con base en esas capacitaciones se diseña el taller integral, que abarca cuatro temas específicos: el primero es la educación sexual y prevención del embarazo a través de un enfoque muy específico de métodos anticonceptivos, por lo que un grupo interdisciplinario (psicólogos y psicopedagogos) informa, muestra e instruye a los jóvenes sobre el uso correcto de ellos; asimismo, se hace énfasis en la planificación familiar y el riesgo de tener un embarazo en edades muy tempranas (menores de edad), el cual puede impedir que los jóvenes continúen con sus estudios, así como las dificultades económicas a las que se enfrentarían y a la falta de experiencia tanto física como mental para tener un bebé. Se les advierte que esta condición es cíclica, es decir, que el proceso se repite: si los padres tuvieron sus hijos a temprana edad, los hijos repiten el patrón.

Además de brindar esa capacitación, también se implementa un pequeño test a los grupos (25 preguntas), mismo que mide cinco conductas en específico: adicciones, tendencias suicidas, acoso escolar o *bullying*, violencia escolar (uso de armas o conductas graves) y violencia en el noviazgo.

Una vez detectadas las conductas se redirigen los jóvenes a talleres que fomenten un conocimiento de ellos mismos o se canalizan a departamentos especializados para su apoyo.

El segundo es el taller de educación alimentaria, que busca prevenir la obesidad en niños y adolescentes por medio de un enfoque muy preciso denominado el *Plato del Buen Comer*. Específicamente se hace hincapié en la importancia de balancear los alimentos que los jóvenes consumen día con día; por ende, a través de sus materias se da un pequeño taller de elaboración de huertos escolares con el objetivo de que éstas tengan relación directa con el taller (tutoría de integración, fomento de valores) que son por lo general las materias más activas, con un seguimiento constante, y que al final, los jóvenes puedan hacer una evaluación vinculada al trabajo realizado en el taller y en su materia.

La tercera capacitación o taller se enfoca a la detección de las conductas de riesgo, procedentes de los resultados obtenidos en el test aplicado durante el taller de educación sexual; si se descubre un grupo con tendencia a un comportamiento peligroso, se diseña una plática para ellos, en la cual se les explica cómo debe ser un proceso normal de conducta, o bien se canaliza con dependencias especializadas. Asimismo, se realiza una pequeña escala del violentómetro de 35 puntos donde se establecen zonas de avance de la violencia (en el caso de noviazgo, por ejemplo, comentarios ofensivos, golpes, jalones, celos y que puede llegar incluso a asesinatos); por ello se busca prevenir ese tipo de conductas a través del taller, y estas acciones se desarrollan con base en lo que se detectó en el primer diagnóstico.

Por último, se trata de integrar a los grupos que participaron en el programa mediante un pequeño *rally*, el cual consiste en superar diversos obstáculos que retoman las temáticas que se dieron en los talleres; por ejemplo, en el de educación sexual: juegos estructurados por los grupos especializados (sexo-poli, parecido a serpientes y escaleras; para poder avanzar tienen que ir contestando ciertas preguntas respecto de la efectividad de los métodos anticonceptivos que se les presentaron durante las sesiones).

De acuerdo con Díaz (3/3/2020): “Es de suma importancia indicar que el grupo especializado en brindar asesoría y el análisis de los jóvenes [está compuesto por] profesionales con amplia trayectoria en el ejercicio psicológico y pedagógico”.

Participación social

Principalmente, la participación se da por parte de los jóvenes, sin embargo, se han suscitado algunas situaciones en las cuales los familiares o padres de familia se involucran. El programa se ha expuesto a la sociedad de padres o a los comités por medio de asambleas o juntas que ellos mismos tienen con las instituciones educativas, y éstos sensibilizan a los jóvenes para que sean susceptibles de este programa y complementen su educación. Pero como tal, no es un programa de participación civil.

Evaluación

En el año 2019 se tuvo una cobertura aproximada de 9,000 beneficiarios, únicamente de estrategias de prevención con las instituciones educativas. Se han iniciado 12 escuelas participantes en dos grupos (matutino y vespertino).

En opinión de Díaz (24/2/2020): “Este programa forma parte de un proceso de continua evaluación y crecimiento anual de acuerdo a la implementación y resultados, buscando la retroalimentación de los centros escolares y los jóvenes beneficiarios”.

Conclusiones

El Programa Estrategia Amplia de Prevención concentra sus esfuerzos en modificar el entorno y las conductas de riesgo que padecen los jóvenes en el municipio de Puebla. Ofrece una mirada de cómo se visualizan a futuro las condiciones respecto al bienestar de este sector de la población desde un enfoque social, aun cuando se observa la renuencia —en ocasiones— de hablar de estos factores por parte de los jóvenes o el desinterés familiar de coadyuvar a su implementación. Otro problema es la

curva de aprendizaje respecto a la ejecución del programa; sin embargo, paulatinamente esto se ha ido superando.

En lo referente a la participación, ésta se observa una vez que se brinda a los beneficiarios de la operación del programa la información necesaria y pertinente; el insumo juvenil tiene apertura siempre y cuando se conozcan a profundidad los beneficios que conlleva la implementación del mismo. Un segundo aspecto es que los involucrados en el programa se insertan con mayor interés cuando se vinculan a los centros educativos y se les da información respecto a los objetivos que persigue el programa, además de hablar sobre los beneficios de la ejecución del mismo. Y un tercer punto tiene que ver con la participación de los padres o tutores, quienes colaboran activamente en coordinación con los centros educativos y el personal operativo.

Asimismo, la toma de decisiones se da de manera vertical, pero se vincula y desarrolla con la retroalimentación de los centros educativos, los padres de familia y los jóvenes; estos actores realizan propuestas a los coordinadores del programa y se valida con la aprobación de la directora del Instituto Municipal de la Juventud y de la presidenta municipal.

Es de suma importancia señalar que el programa ha tenido resultados favorables, se trata de un esfuerzo de aprendizaje e intento de innovación al optar por un sector desprovisto de apoyos y beneficios para poder integrar un entorno favorable y participativo de la sociedad.

Por lo que concierne a la implementación, ésta se desarrolla según los insumos con los que cuenta cada centro educativo, por ende se requiere un diagnóstico previo para propiciar un diálogo efectivo con todos los actores involucrados.

En cuanto a la etapa de evaluación, se puede identificar que existe un nulo seguimiento de los recursos públicos ejercidos en las acciones ejecutadas, por lo cual sería de gran ayuda garantizar la transparencia y brindar un acompañamiento por parte de los centros educativos y los padres o tutores; otro elemento importante por considerar tiene que ver con continuar con los apoyos otorgados a los centros educativos, así como con la ampliación del programa, vinculando para ello a la Secretaría de Educación Pública del estado de Puebla.

Por otro lado, el desarrollo de las herramientas del enfoque de políticas públicas ha permitido la continuidad del programa mediante el traslado de sus actividades a un entorno digital, esto para posibilitar

que los usuarios puedan visualizar los contenidos sin necesidad de salir de sus hogares o exponerse a congregaciones de varias personas. Aunado a lo anterior, y a pesar del regreso a la nueva normalidad, la modificación de la operación del programa involucra la posibilidad de vincularse de forma directa con las instituciones de educación media superior (tras la reanudación de sus actividades) para compartir a sus directivos el conjunto de videos y cursos (materiales del programa) desarrollados, con el fin de que puedan ser implementados en los centros educativos de la forma más adecuada posible.

Finalmente se puede decir, siguiendo a Díaz (24/2/2020), que:

Los programas sociales para jóvenes son un insumo valioso que refleja las circunstancias de un entorno, por lo que es una propuesta que aborda el acercamiento con el gobierno, buscando una consolidación de políticas públicas eficaces que perduren a pesar de los cambios gubernamentales.

Consideraciones finales

*Francisco José Rodríguez Escobedo**

*Miriam Fonseca López***

*Román Sánchez Zamora****

Aunque el enfoque de políticas públicas surge con las investigaciones pioneras de Lasswell y Lerner en los años cincuenta del siglo pasado en Estados Unidos como respuesta a la falta de eficiencia gubernamentales en ese país, en México dicho enfoque es revalorado a partir de los años ochenta hasta la fecha, porque es a través de sus premisas que se busca conciliar eficiencia técnica con legitimidad política en la toma de decisiones gubernamentales, cuestión que es de vital importancia para el nuevo escenario mexicano de apertura económica, pluralidad y de alternancia política.

Como resultado de la revisión teórica sobre políticas públicas realizada en la primera parte de este trabajo, se pueden hacer las siguientes consideraciones finales.

En primer lugar, es necesario advertir que el ambiente en el que se pueden desarrollar las políticas públicas es única y exclusivamente en las democracias; en Estados autoritarios es impensable e inadmisibles operar con ellas, por ello la necesidad de cambiar ciertas prácticas políticas para permitir que en México se puedan implementar con probabilidades reales de éxito.

El objetivo de cualquier política pública debe ser resolver problemas públicos acotados; la complejidad de la realidad social mexicana hace necesario el concurso de diversas disciplinas de la ciencia para lograrlo, esta es la razón por la cual se insiste en concebirlas con un carácter multidisciplinario.

* Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Director del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

** Doctora en Sociología. Profesora-investigadora en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

*** Doctor en Administración Pública. Profesor-investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

Las demandas básicas que sobre las políticas públicas se tienen, por un lado, son ser eficientes, es decir, que alcancen sus objetivos al menor costo posible y, junto con ello, ser democráticas; esto es, que se tomen en cuenta los intereses y aspiraciones de los afectados o en su caso de los beneficiarios, para que desde el poder se posibilite la participación de aquellos sectores sociales sobre los que recae la política pública.

En cuanto a las etapas de las políticas públicas es necesario aclarar que éstas sólo se realizan para fines de análisis, ya que no se trata de un proceso lineal ni necesariamente secuencial, de modo que una etapa puede ocurrir antes que otra o varias de ellas pueden llevarse a cabo de manera simultánea.

Es preciso advertir también que las políticas públicas son una tecnología de gobierno que intenta dar respuesta a la falta de eficiencia y racionalidad del aparato gubernamental frente a las demandas sociales, en un contexto de complejidad social, de pluralidad y de cambios turbulentos propios del modelo de globalización actual.

Los problemas que abordan las políticas públicas son construcciones colectivas, cuya resolución depende más de una definición que de una selección del problema; se trata finalmente de un proceso de toma de decisiones.

Las políticas públicas se desarrollan a lo largo de un proceso que involucra cuatro etapas: incorporación a la agenda de gobierno, ésta depende de la convergencia apropiada de personas, soluciones y oportunidades de elección, es más bien complejo y en muchas ocasiones hasta desordenado.

La segunda etapa es la hechura o formulación de la política, ésta se debe entender como la fase en la que se determinan objetivos, se analizan alternativas, se evalúan consecuencias, se reciben presiones de grupos externos, se negocia con ellos y con los diversos sectores de opinión divergentes, para llegar finalmente a una decisión que define la política.

La tercera etapa es la implementación, la cual es una secuencia de acciones que tiene por objeto llegar a resultados determinados, es la prueba fundamental de las políticas públicas porque es un proceso en el que concurren capacidades, organización, información, tecnología e inventiva heurística para llevar a cabo aquello que se ha decidido cumplir; sin embargo, es también el punto crítico de la obsolescencia gubernamental, ya que implica en la práctica la baja calidad de transformar objetivos en resultados satisfactorios.

Básicamente, el problema de la implementación se debe a cuatro situaciones: *a)* a problemas en el diseño o en la evaluación posterior a su puesta en marcha, *b)* a la insuficiencia de recursos gubernamentales para lograr resultados, *c)* a las limitaciones impuestas por el marco normativo, y *d)* a la ausencia de un diseño correcto de las organizaciones que implementan las políticas o incluso a una combinación perversa de estas cuatro situaciones.

Por lo que toca a la cuarta etapa, esto es, a la evaluación de las políticas, se puede decir que se trata de la actividad de comparar un determinado proceso o resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados; es, finalmente, confrontar la validez de un determinado proceso.

Desafortunadamente en las evaluaciones de las políticas públicas que implementan los gobiernos en México, en los tres órdenes se observa que todavía tienen un carácter hermético, carecen de rigor, son poco frecuentes y cuando se realizan son para consumo interno y no público, lo anterior limita la labor de medición de impactos que es el aporte más valioso de la fase de evaluación.

En la segunda parte de este trabajo, referido a los estudios de caso, se pudo advertir que, a pesar de que cada uno de los programas analizados tiene su propia dinámica de funcionamiento y particularidades, existe suficiente evidencia empírica que muestra aspectos problemáticos recurrentes que los distancian de lo que en la teoría se plantea como las premisas fundamentales de una política pública. Haciendo un esfuerzo de síntesis, se han distinguido algunas categorías para agruparlos, tomando como base los planteamientos del enfoque de políticas públicas; así, se ha propuesto su análisis a la luz del grado de participación ciudadana, la toma de decisiones, la concepción que cada programa tiene respecto del ámbito público y los criterios de evaluación, por considerar que se encuentran entre los postulados más importantes.

Participación ciudadana

El primer supuesto del enfoque de políticas públicas plantea que el Estado debe propiciar la participación y corresponsabilidad ciudadana en cuanto al diseño, implementación y evaluación de las políticas que se lleven a cabo.

Por lo que se refiere a la operación del Programa Presupuesto Participativo implementado en el municipio de Puebla, la participación ciudadana sí se aprecia, pues dicho programa tiene precisamente como objetivo principal “Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, bajo un enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas” (Gobierno Municipal de Puebla, 2020).

Así, desde la presidencia municipal se busca impulsar la democracia participativa y la participación ciudadana mediante los siguientes objetivos: *I)* diversificar la toma de decisiones del gobierno; *II)* promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones; *III)* contribuir a la consolidación del modelo de gobierno abierto; *IV)* generar corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la atención de necesidades; *V)* implementar mecanismos alternativos para la ejecución de las acciones de gobierno, y *VI)* mejorar la calidad de vida de la población (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo, 2019).

El programa busca a través de sus acciones concretas detonar el desarrollo social en las juntas auxiliares, con focalización en obras de alto impacto que resuelvan problemas que venían aquejando a la sociedad desde hace tiempo.

Por lo que concierne al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la participación ciudadana se observa en lo que se refiere a la vigilancia en la ejecución del programa, donde se estableció, desde su diseño, la creación de comités de contraloría social; desafortunadamente en el municipio de Cuautlancingo —lugar donde se realizó el estudio— no existe ningún comité de contraloría social, situación que imposibilita la constatación de dicha participación social.

En cuanto al Programa Custodios de Áreas Verdes, la participación ciudadana se advierte con toda claridad, debido a que durante los años de vida que tiene el mismo son varias las empresas que han participado en su ejecución, como Pelikan, Chiclets Cadbury Adams, entre muchas otras; también participan asociaciones civiles como Ventana Ambiental Desarrollo Sustentable A.C.; unidades habitacionales como la de Agua Santa, y propietarios de restaurantes y ciudadanos interesados en la custodia de áreas verdes.

En lo que concierne al Programa Impulso Joven, la participación de la sociedad civil se da a través de los convenios con los que cuenta el programa; asimismo, se tienen vínculos con notarios, quienes orientan a los jóvenes en los trámites que deben realizar para la constitución de

una empresa. Otra forma de participación se da por medio de las universidades, que permite tener una vinculación y una difusión amplia entre los jóvenes sobre las convocatorias que se emiten cada año por parte del Instituto Municipal de la Juventud.

Finalmente, en el Programa Estrategia Amplia de Prevención, la participación se da por parte de los jóvenes; sin embargo, se han suscitado algunas situaciones en las cuales los familiares se involucran, pues se ha expuesto a la sociedad de padres de familia o a los comités por medio de asambleas o juntas que ellos mismos tienen con las instituciones educativas y éstos, a su vez, sensibilizan a los jóvenes para que sean susceptibles de este programa y complementen su educación. Pero como tal, no es un programa de participación civil.

Toma de decisiones

Otro de los supuestos del enfoque de política pública señala que la toma de decisiones al interior de las políticas y los programas públicos deben ser cada vez más horizontales y abandonar de manera paulatina las decisiones verticales y autoritarias que distinguieron al sistema político mexicano desde su origen y hasta fechas muy recientes.

Por lo que se refiere al Programa Presupuesto Participativo, la toma de decisiones en su interior se lleva a cabo de manera vertical, se realizan propuestas por parte de la coordinadora del programa, lo valida el director de Programas Sociales y lo aprueba la directora de Desarrollo Social; no existe retroalimentación por parte de otros actores.

Por su parte, en el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la toma de decisiones se realiza en las oficinas centrales de la Secretaría del Bienestar. Es decir, todo lo relacionado con la planeación, firma de convenios, cantidad de recursos a erogar, población beneficiaria, etcétera, es de tipo vertical y piramidal; sin embargo, en el ámbito operativo, algunas decisiones menores recaen sobre la Regiduría de Grupos Vulnerables.

En cuanto a la toma de decisiones al interior del Programa Custodio de Áreas Verdes, ésta se da de manera vertical, todas las directrices se establecen en la Dirección de Medio Ambiente dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad y son ejecutadas por el

programa, no existe posibilidad de retroalimentación por parte de otros actores sociales participantes.

Por otro lado, en el Programa Impulso Joven la toma de decisiones es de tipo vertical; la directora del Instituto Municipal de la Juventud es quien decide sobre los montos de apoyos económicos, la duración del programa y si éste perdura o se cambia; si bien el jefe del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario retroalimenta y opina en toda la operación de Impulso Joven, la última decisión es de la dirección del Instituto. Una vez adquirido el visto bueno, el departamento encargado del programa es el que realiza toda la operación y contacto con el Centro de Innovación y Competitividad Empresarial (CICE-BUAP) para programar las capacitaciones y los costos que éstos generen.

Respecto a la toma de decisiones en el Programa Estrategia Amplia de Prevención (EAP), ésta se da de manera vertical, pero se vincula y desarrolla con la retroalimentación de los centros educativos, los padres de familia y los jóvenes, quienes realizan propuestas a los coordinadores del programa y se valida con la aprobación de la directora del Instituto Municipal de la Juventud y de la presidenta municipal.

Evaluación

La evaluación es la última de las etapas que señala el enfoque de políticas públicas, ésta es indispensable para medir los impactos sociales de los programas públicos y para realizar los ajustes necesarios hacia su mejoramiento y consolidación. Existen tres momentos en los que se pueden realizar las evaluaciones: al principio de su operación (evaluación *ex ante*), durante el proceso de desarrollo de la política pública (evaluación concomitante) y al finalizar la política pública, también conocida como *ex post*.

En la evaluación del Programa Presupuesto Participativo se realiza un monitoreo periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas, según lo establecen sus reglas de operación. Un indicador que se usa para medir su impacto es el número de beneficiarios al que se impacta por cada acción aplicada en las juntas auxiliares. También la Secretaría de la Contraloría municipal lleva a cabo supervisiones con visitas a las obras y con la revisión de los documentos generados a lo largo del proceso de ejecución del programa.

Por lo que concierne a la evaluación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, éstas se realizan de forma externa y están consideradas en el Programa Anual de Evaluación (PAE) que emiten tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), conforme a la disponibilidad presupuestal. Dichas evaluaciones externas son llevadas a cabo por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales en coordinación con el programa, según lo establecido por sus reglas de operación a partir de 2020.

A su vez, en el Programa Custodio de Áreas Verdes, hasta el momento la medición que se ha hecho sólo ha consistido en saber si cuenta o no con convenios firmados con la administración anterior; aún no se tiene un instrumento de evaluación propiamente dicho con el que se pueda medir el impacto del programa, sobre todo porque son dos las dependencias involucradas en la responsabilidad sobre las áreas verdes del municipio.

En cuanto a la evaluación del Programa Impulso Joven se contó con indicadores que midieron el número de proyectos recibidos y se compararon con los proyectos que terminaron el programa, esto con el fin de mostrar la mejora que sufrieron al momento de ser implementados.

Una vez concluido el programa se realizaron *focus group* y entrevistas a las generaciones beneficiadas; el nivel de aceptación fue muy bueno y también considerado como eficaz para el desarrollo de sus proyectos. Se midió el número de proyectos recibidos contra los terminados con algún tipo de mejora y se realizaron también evaluaciones internas que llevó a cabo la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En 2020 se hicieron evaluaciones intermedias y finales para medir el avance de la población beneficiada y así determinar los tres mejores proyectos que pudieran recibir el apoyo económico ofrecido por el programa.

En lo que respecta al Programa Estrategia Amplia de Prevención, en 2019 tuvo una cobertura aproximada de 9,000 beneficiarios, únicamente se realizaron estrategias de prevención con las instituciones educativas. Se ha iniciado la participación de 12 escuelas en dos grupos (matutino y vespertino). Este programa forma parte de un proceso de evaluación continua y crecimiento anual de acuerdo con la implementación y los resultados obtenidos, buscando la retroalimentación de los centros escolares y de los beneficiarios, es decir, de los jóvenes involucrados en el programa.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1990). "Políticas públicas y gobierno del Estado", *Revista del Colegio de México*, México.
- _____ (1993). "Estudio introductorio", en L. F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1996). *La evaluación de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*, 2ª ed. México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2000). *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf
- _____ (2003a). "Estudio introductorio", en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, 3ª ed. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- _____ (2003b). *La hechura de las políticas*, 2ª antología. México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2007). "Estudio introductorio", en *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- _____ (2011) (comp.). *Política pública*, México, Siglo XXI y BBAPdf.
- _____ (2017). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. (2012). *Política pública*. México, Siglo XXI. Recuperado de http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf
- ARIAS DE LA MORA, R. (2019). "El 'ciclo de las políticas' en la enseñanza de las políticas públicas", *Opera*, núm. 25. Universidad Externado de Colombia, pp. 137-157.
- Ayuntamiento de Puebla (2019). *Puebla Capital*, 19 de junio. Recuperado de <http://www.pueblacapital.gob.mx/publicaciones/minutas/item/246-2020-016>
- ALZATE ZUILUAGA, M. L. y Romo Morales, G. (2017). "La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa", *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, xv(26), pp. 13-35.

- Recuperado de <http://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/articulo/view/448>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Evaluación del presupuesto participativo en Brasil*. Washington, D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.iadb.org/es>
- BARDACH, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas / The Eight Steps for the Analysis of Public Policies: Un manual para la práctica / A Practice Manual*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- BONETI, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Argentina, Clacso. Libro Digital.
- BOBBIO, N. (1987). *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Barcelona, Plaza y Janes Editores, pp. 116-126.
- CABRERO MENDOZA, E. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, IX(002), pp. 180-229. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13309201>
- (2007). "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, 1ª ed. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados (2012). *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. México.
- (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- CANTO CHAC, M. (1996). *Introducción a la ciencia de las políticas públicas*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- (2002a). *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. México, Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- (2002b). "Introducción a las políticas públicas", en M. Canto Chac y O. Castro Soto (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. México, Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 9-37. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002&idp=1&cid=60391>
- CARDOZO BRUM, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2008). *Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008*. Uruguay, Cuadernos de la ENIA.

- _____ (2012). *La evaluación de políticas y programas públicos. El estado del arte*. México, UAM-Xochimilco.
- _____ (2013a). “De la evaluación a la reformulación de las políticas públicas”, *Política y Cultura*, núm. 40. México, UAM-Xochimilco, pp. 123-149.
- _____ (2013b). “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, x(21), pp. 39-59. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/628/628288836003.pdf>
- CASAR, M. A. y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México, División de Administración Pública, CIDE, pp. 1-20. Recuperado de <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>
- CEJUDO, G. M. (2008). *Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista*. México, CIDE. Recuperado de <http://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1011/76>
- CHELIMSKY, E. (1985). “Old Patterns and New Directions in Program Evaluation”, en *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington, D. C., ASPA.
- COHEN, E. (2007). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México, Siglo XXI-CEPAL.
- Coneval (2010). “Rezago social a nivel zonas urbanas (Ageb Urbanas)”. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx
- Coordinación de Comunicación del Senado de la República (2018). “Llama Senado a reforzar acciones que prevengan el suicidio y los trastornos alimenticios”. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/40644-llama-senado-a-reforzar-acciones-que-prevengan-el-suicidio-y-lostrastornosalimenticios-2.html>
- CORZO, J. F. (2017). *Diseño de políticas públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, 3ª ed. México, IEXE Editorial.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2020). Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. México.
- DROR, Y. (1989). *Public Policymaking. Reexamined*. Nueva Jersey, Transaction Publishers.
- DUNN, W. (1994). *Public policy analysis. An introduction*, 2ª ed. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.
- DYE, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Halls.
- ELDER, C. D. y Cobb, R. W. (2017). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.

- ESCAMILLA CADENA, A. (2019). "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados", *Espiral*, vol. 26, núm 74, pp. 167-200.
- FEINSTEIN, O. (2002). "Use of Evaluations and the Evaluation of their Use", *Evaluation*, 8(4), 433-439.
- (2007). "Evaluación pragmática de políticas públicas", en *Evaluación de políticas públicas ICE*, núm. 836. Recuperado de [Preval/org/es/content/evaluación-pragmática-de-políticas públicas](http://Preval/org/es/content/evaluación-pragmática-de-políticas-públicas)
- FONTAINE, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona/Quito, Flacso Ecuador, Antrophos Editorial.
- FRANCO, R. y Lanzaro, J. (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Buenos Aires, Flacso/Miño y Dávila.
- FRANCO CORZO, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*, 2ª ed. México, IEXE.
- GARCÍA GRANADOS, F. (2019). *Políticas municipales para la conservación de la biodiversidad en México. El caso de León, Guanajuato (2012-2015)*. Tesis para obtener el grado de maestro en Política y Gestión Pública. Jalisco, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- GARCÍA, H. y Pallavicini, V. (2008). *Manual de formulación de políticas públicas*. Costa Rica, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Gobierno Municipal de Puebla (2015). *Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla*. Puebla, Secretaría General de Gobierno.
- (2020). *Reglas de operación del programa presupuesto participativo para el Municipio de Puebla*. Recuperado de <https://gaceta.pueblacapital.gob.mx/publicaciones/minutas/item/246-2020-016>
- GÓMEZ A., R. (2012). "Gestión de políticas públicas: aspectos operativos", *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30(2), pp. 223-236. Recuperado de http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/5185/1/GomezRuben_2012_GestionPolíticasPublicas.pdf
- GUARDAMAGNA, M. y Reyes, M. (2019). "El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio", *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(59), pp. 1003-1033. Recuperado de <https://doi.org/10.22136/est20191284>
- GUERRERO, O. (1993). "Políticas públicas: interrogantes", *Revista de Administración Pública*, núm. 84. México, pp. 83-88. Recuperado de <http://omarguerrero.org/articulos/PPinterrogan.pdf> (consultado el 2 de junio de 2020).
- GUERRERO AMPARÁN, J. P. (1995). "La evolución de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre.
- GUTIÉRREZ OSSA, J. A., Restrepo Avendaño, R. D. y Zapata Hoyos, J. S. (2017). "Formulación, implementación y evaluación de políticas públi-

- cas desde los enfoques, fines y funciones del Estado”, *CES Derecho*, 8(2), pp. 333-351. Recuperado de <https://doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>
- GUZMÁN, M. (2007). *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Serie Gestión Pública núm. 64. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Imjuve y Sedesol (2016). Información relevante de la juventud en Puebla. Recuperado de <https://www.gob.mx/imjuve/articulos/informacion-relevante-de-la-juventud-en-puebla>
- Instituto Municipal de la Juventud, Implan (2016). Encuesta Municipal de Juventud de Puebla 2016.
- _____ (2017). Encuesta Municipal de Juventud de Puebla 2017.
- _____ (2020). *Estructura Jerárquica del Programa Impulso Joven*. Puebla, México.
- JONES, Ch. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Plymouth, Massachusetts, Duxbury Press.
- LAHERA, E. (2003). Introducción a las políticas públicas (versión PDF), p. 16. Recuperado de <http://docs.google.com/file/d/0B2LOE90NDJ9aZHo5bk5rWDIHZE0/edit>
- _____ (2004). *Introducción a las políticas públicas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- LASSWELL, H. (1951). *The Policy Sciences: Recent developments in scope and method*. California, Stanford University Press.
- _____ (1992). “La concepción emergente de las ciencias de política”, en L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-118.
- LONDOÑO, J. D. y Bolaños, X. (2018). “Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas”, *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, núm. 13-14, pp. 25-45.
- MEJÍA JIMÉNEZ, J. (2012). “Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social”, *Revista Analecta*, 2(3), julio-diciembre. Medellín-Colombia, pp. 141-164.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, J. L. (2015). *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*. México, El Colegio de México.
- _____ (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, 1ª ed. México, FCE.
- MENY, Y. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- MERINO, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, CIDE.
- METER, D. S. y Horn, C. E. (2007). “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146.

- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Guía. Gobierno de España. Recuperado de http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- MONNIER, E. (1995). Evaluación de la acción de los poderes públicos. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- NELSON, B. J. (2017). "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- PETERS, B. G. (2019). "Las promesas del diseño de políticas públicas", *Cuadernos del Cendes*. Caracas, Venezuela.
- PICHARDO MUÑOZ, A. (1997). *Evaluación del impacto social. El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste*. Buenos Aires, Lumen Hvmanitas.
- POLAND, O. (1974). "Program Evaluation and Administrative Theory", *Public Administration Review*, 34(4), pp. 333-338.
- REVUELTA VAQUERO, B. (2007). "La implementación de las políticas", *Dikaion*, año 21, núm. 16. Colombia, pp. 135-156. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=720/72001610>
- RODRÍGUEZ ESCOBEDO, F. J. (2015). *Políticas públicas y sus programas sociales. Dirigida a grupos vulnerables en Puebla*. México, Fontamara.
- _____. (2018). *Políticas públicas focalizadas. Análisis de programas sociales dirigidos a población vulnerable: indígenas, jóvenes y adultos mayores*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 10ª ed. Bogotá, Colombia, Ediciones Aurora.
- _____. (2008). "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?", *Estudios Políticos*, núm. 33. Instituto de Estudios Políticos, pp. 67-91.
- RUIZ SÁNCHEZ, C. (2002). *Manual para la elaboración de políticas públicas*, 1ª reimpresión. México, Universidad Iberoamericana / Plaza y Valdés.
- SABATIER, P. y Mazmanian, D. (1996). *La implementación de la política pública. Un marco de análisis*. Recuperado de <http://es.slideshare.net/armandoahernandez31/la-implementacin-de-la-politica-pblica-sabatier-mazmanian>
- SALAZAR REBOLLEDO, G. (2014). "Mauricio Merino. Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, CIDE, 2013, 192 pp." *Foro Internacional*, LIV(2), 481-486. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59941335012>

- SALAZAR VARGAS, C. (1999). *Las políticas públicas*, 2ª ed. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- (2014). *Políticas públicas*. México, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2018). *Estructura Orgánica Básica*. Documento digital.
- Sedesol e Inapam (2018). *Manual de Organización General del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores*. México.
- Secretaría del Bienestar (2020). Estructura orgánica de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. México.
- Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: Sinergia-Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (2018). Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- SUBIRATS, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Barcelona, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- SUBIRATS, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- UVALLE BERRONES, R. (1997a). "Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", *Revista IAFEP*, núm. 35, México.
- (1997b). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAFEM, UAEM.
- VALENTI, G. y Flores, U. (2009). "Ciencias sociales y políticas públicas", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, p. 174. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32119200007>
- WEISS, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, N. J., Prentice Hall.
- WILDAVSKY, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Londres, Macmillan.
- ZICCARDI, A. (2012). "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local", en M. Canto (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, Siglo XXI, pp. 205-221.

Fuentes orales

- COZATL PAISNO, A. (2020). Entrevista en profundidad realizada el día 14 de octubre en la oficina de la Regiduría de Grupos Vulnerables del municipio de Cuautlancingo, Puebla.
- COUITO BENÍTEZ, I. (2020). Maestro en Administración Integral del Ambiente, director de Medio Ambiente del municipio de Puebla. Entrevista en profundidad realizada el 13 de febrero en sus oficinas.

- DÍAZ CASTRO, E. B. (2020). Coordinador del Departamento de Bienestar Personal y Comunitario del Instituto Municipal de la Juventud. Entrevista en profundidad realizada el 24 de febrero en las oficinas del Instituto Municipal de la Juventud, ubicado en Prolongación Diagonal Defensores de la República, Núm. 1126, Col. Villa Verde en la Ciudad de Puebla.
- RAMÍREZ, A. N. (2020). Coordinadora técnica de la Secretaría del Bienestar del Ayuntamiento de Puebla. Entrevista en profundidad realizada el 10 de febrero.

Prólogo	
<i>Omar Guerrero Orozco</i>	5
Introducción	
<i>Francisco José Rodríguez Escobedo</i>	11
PRIMERA PARTE	
SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	
El concepto de política pública	
<i>Francisco José Rodríguez Escobedo,</i> <i>Rosa Isela Ávalos Méndez, Marco Ramírez Martini</i>	19
La incorporación a la agenda	
<i>Jorge Ricardo Montiel Hernández, Francisco José Rodríguez Escobedo,</i> <i>Rodolfo Javier Zepeda Memije, José Armando Vargas Correa</i>	25
El diseño de las políticas	
<i>José Carlos Bernal Suárez, Francisco José Rodríguez Escobedo,</i> <i>Luis Alberto Chevalier Palafox, Denny Aleksandra García Gutiérrez</i>	33
La implementación	
<i>Florentino Sarmiento Tepoxtecatl, Francisco José Rodríguez Escobedo,</i> <i>Julio Galindo Quiñones</i>	43
La evaluación	
<i>Juan Carlos Sánchez Hernández, Francisco José Rodríguez Escobedo,</i> <i>Emilio Herrera Sánchez</i>	51

SEGUNDA PARTE
ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES
MUNICIPALES VISTOS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

El Presupuesto Participativo implementado por la Secretaría de Desarrollo Social en el municipio de Puebla <i>Jorge Ricardo Montiel Hernández, Francisco José Rodríguez Escobedo, Rodolfo Javier Zepeda Memije</i>	63
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores implementado en el municipio de Cuautlancingo, Puebla <i>Florentino Sarmiento Tepoxtecall, Francisco José Rodríguez Escobedo, Julio Galindo Quiñones</i>	73
Custodio de Áreas Verdes para la Protección de Espacios Públicos implementado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del municipio de Puebla <i>Denny Aleksandra García Gutiérrez, Francisco José Rodríguez Escobedo, José Armando Vargas Correa</i>	85
Impulso Joven implementado por el Instituto Municipal de la Juventud en Puebla <i>Luis Alberto Chevalier Palafox, Francisco José Rodríguez Escobedo, José Carlos Bernal Suárez</i>	97
Estrategia Amplia de Prevención implementada por el Instituto Municipal de la Juventud en Puebla <i>Juan Carlos Sánchez Hernández, Francisco José Rodríguez Escobedo, Emilio Herrera Sánchez</i>	107
Consideraciones finales <i>Francisco José Rodríguez Escobedo, Miriam Fonseca López, Román Sánchez Zamora</i>	117
Fuentes consultadas.....	125

El proceso editorial de la obra
*Políticas públicas y el análisis de sus
programas sociales municipales*
se terminó en la Ciudad de México durante
el mes de junio del año 2022.
La edición impresa sobre papel de fabricación ecológica
estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



ISBN 978-607-8859-05-4

Políticas públicas y el análisis de sus programas sociales municipales es un texto que explicita el objeto de conocimiento de la disciplina de política pública, que consiste en estudiar el proceso por medio del cual el gobierno elabora sus decisiones y decide las políticas, conocer cuáles son sus supuestos, sus consideraciones objeto de análisis y las interacciones que se dan entre los actores políticos para finalmente llegar a una decisión. A fin de lograrlo, este trabajo se estructura en dos partes: en la primera se realiza una reflexión fresca del desarrollo teórico de las políticas públicas para recordar sus fundamentos epistemológicos, es decir, se abunda en las etapas que integran el ciclo; y en la segunda parte se describen y analizan cinco programas públicos de carácter social, vistos como políticas públicas que se implementan en el ámbito municipal: Presupuesto Participativo, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Custodio de Áreas Verdes para la Protección de Espacios Públicos, Impulso Joven y Estrategia Amplia de Prevención.

