



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN
UNIDAD SANTO TOMÁS

SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO
CIUDADANO QUE REALICE DE MANERA INTEGRAL EL PROCESO DE
EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO, PARA LOS
PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

MARÍA DE LOURDES URDAPILLETA RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESIS:

M. EN C. ARTURO E. VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

NOVIEMBRE, 2015



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 10:30 horas del día 29 del mes de OCTUBRE del 2015 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis de grado titulada:

“PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO CIUDADANO QUE REALICE DE MANERA INTEGRAL EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO, PARA LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL”

Presentada por el alumno:

URDAPILLETA

Apellido paterno

RAMÍREZ

Apellido materno

MARÍA DE LOURDES

Nombre(s)

Con registro:

B	1	1	1	3	2	5
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de

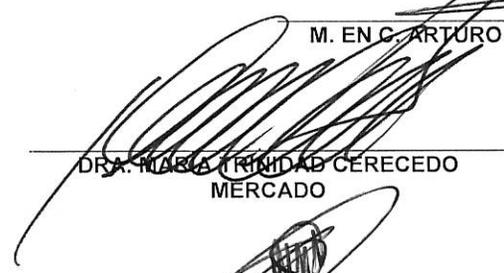
MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

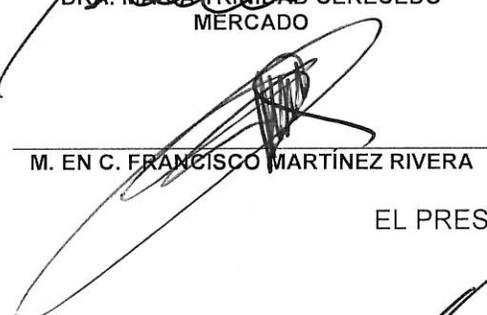
LA COMISIÓN REVISORA

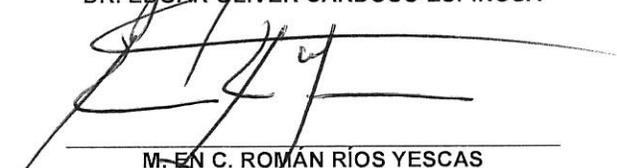
Director de tesis


M. EN C. ARTURO EVENCIO VELÁZQUEZ GONZÁLEZ


DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO
MERCADO

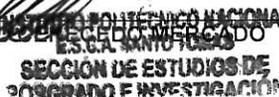

DR. EDGAR OLIVER CARDOSO ESPINOSA


M. EN C. FRANCISCO MARTÍNEZ RIVERA


M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO


DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO





INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F. el día 05 del mes de octubre del año 2015, la que suscribe María de Lourdes Urdapilleta Ramírez alumna del Programa de Maestría en Ciencias en Administración Pública, con número de registro B111325, adscrita a la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomas, manifiesto que es el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del M. en C. Arturo E. Velázquez González cede los derechos del trabajo titulado *“PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO CIUDADANO QUE REALICE DE MANERA INTEGRAL EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO, PARA LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL”*, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones mlurdapilleta@cjef.gob.mx y aveg72@hotmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.


María de Lourdes Urdapilleta Ramírez

AGRADECIMIENTOS

A Dios, a mi padre Fernando Urdapilleta y a mi madre Silvia Ramírez, por el maravilloso regalo de la vida y sus muestras permanentes de amor incondicional.

A mis hijos Betsabe, Alejandro y Camila Sofía porque son y siempre serán el mayor impulso y la más grande motivación para superarme constantemente, para mejorar cada día y para ser ejemplo en sus vidas.

A mis profesores y director de tesis por sus enseñanzas, a mis jefes y colaboradores por permitirme participar y por acompañarme en esta experiencia de aprendizaje y particularmente a Toño, Ara, Luis, Ely y Humberto por su apoyo en momentos en que estuve a punto de rendirme.

A quienes han sido y son parte de mi vida y a quienes hoy ya no están conmigo, por haber participado en formar lo que soy ahora.

INDICE

RESUMEN	1
ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
1.1 Objeto de Estudio	9
1.2 Estado del Arte	9
1.3 Justificación	19
1.3.1 Actualidad	20
1.3.2 Relevancia Social	21
1.3.3 Pertinencia	21
1.4 Planteamiento del Problema	22
1.4.1 Antecedentes	25
1.4.2 Elementos del Problema	28
1.4.2.1 El Estado	28
1.4.2.2 Políticas Públicas	30
1.4.2.3 Participación Ciudadana	32
1.4.3 Formulación del Problema	33
1.5 Delimitación del Problema	34
1.5.1 Espacial	34
1.5.2 Temporal	35
1.6 Hipótesis de Trabajo	35
1.7 Objetivos	35

1.7.1	General	35
1.7.2	Específicos	35
1.8	Preguntas de Investigación	36
1.9	Estrategia Metodológica	36

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1	Los inicios del concepto de política pública	37
2.1.1	El carácter público de la política	39
2.1.2	Concepto de política pública	40
2.1.3	Análisis de las políticas públicas	41
2.1.4	Evaluación de Políticas Públicas	47
2.1.5	El efecto de la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno en la evaluación	52
2.1.6	México y la Evaluación de Políticas Públicas	57

CAPITULO III. ANTECEDENTES

3.1	Antecedentes históricos de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México	62
3.1.1	Institucionalidad y Corporativismo de la Participación Ciudadana (1928- 1980)	62
3.1.2	Revitalización de la Participación Ciudadana (1980–1996)	69
3.1.3	Nuevas condiciones de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México (1996–2000)	77
3.2	Cultura Política y Participación Ciudadana en el DF	81
3.2.1	El Presidencialismo y el desdén por la Participación Ciudadana	82
3.2.2	El corporativismo como una forma de control de la participación ciudadana	88

3.2.3	El clientelismo y la perversión de la participación ciudadana	90
-------	---	----

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1	Evaluación de políticas públicas en España	92
4.2	La participación ciudadana en Barcelona	103
4.2.1	El caso Can Ricart	107
4.2.2	Reflexiones para una gobernabilidad local más democrática y efectiva .	112
4.3	Evaluación de políticas públicas y participación ciudadana en Chile	114
4.3.1	Efectividad de los mecanismos de Participación Ciudadana	121
4.3.2	Ley de Participación ciudadana en Chile	122
4.3.3	Programa de Gobierno Chile 2014-2018	128
4.4	Evaluación de políticas públicas y participación ciudadana en México ...	130
4.4.1	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL)	131
4.4.2	Implicaciones de la reforma constitucional	139
4.4.3	Peligros concretos de la reforma propuesta	140
4.5	Evaluación de Políticas Públicas y participación ciudadana en el Distrito Federal	149
4.5.1	Órganos previstos en la Ley de Participación Ciudadana del DF (1998).	153
4.5.2	Instrumentos que prevé la Ley de Participación ciudadana del DF 2014	156
4.5.3	Órganos previstos en la Ley de Participación Ciudadana 2014	161
4.5.4	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA)	163
4.5.4.1	Integración del EVALÚA	164
4.5.4.2	Procedimiento de selección de los integrantes del EVALÚA	166

4.5.4.3	Procedimiento para la evaluación de la política y programas sociales ...	167
4.6	Análisis General	170

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO CIUDADANO DE EVALUACIÓN

5.1	Características	172
5.1.1	Naturaleza jurídica, objeto y funciones	176
5.1.2	Modelo y método de evaluación	179
5.2	Consideraciones finales	180

	CONCLUSIONES	193
--	--------------------	-----

	RECOMENDACIONES	196
--	-----------------------	-----

	REFERENCIAS	198
--	-------------------	-----

	GLOSARIO	203
--	----------------	-----

	SIGLAS Y ABREVIATURAS	211
--	-----------------------------	-----

INDICE DE TABLAS

	Tabla 1 Planteamiento de la problemática	22
--	--	----

	Tabla 2 Conceptos de política pública	40
--	---	----

	Tabla 3 Tipos de participación involucrados en los mecanismos incorporados en la gestión estatal	122
--	---	-----

	Tabla 4 Síntesis de elementos analizados	171
--	--	-----

INDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 El proceso de la política basada en la evidencia	15
Diagrama 2 El proceso de políticas públicas y modalidades de evaluación	18
Diagrama 3 Identificación del problema	34
Diagrama 4 El proyecto 22@Barcelona y sus 6 zonas estratégicas	110
Diagrama 5 Modelo de evaluación	180

RESUMEN

La investigación tuvo como objeto de estudio, la formulación de una propuesta de creación de un órgano autónomo ciudadano que realice de manera integral el proceso de evaluación de las políticas públicas y permita la participación efectiva de la ciudadanía en todos los procesos de los programas de gobierno.

El problema central detectado en la investigación, fue que el actual modelo de evaluación desarticula el proceso de evaluación de los demás procesos de las políticas públicas, fragmenta la función evaluativa en tres órganos distintos con facultades limitadas, impone metodologías de evaluaciones orientadas a medir únicamente aspectos cuantitativos del gasto que se asigna anualmente a los programas de gobierno, además de que restringe la participación de la ciudadanía.

A partir del estado del arte, se identificaron estudios sobre la institucionalización de las políticas públicas, destacando los conocimientos teóricos para concretar una propuesta alternativa de una política de evaluación participativa.

Los objetivos de la investigación estuvieron orientados a analizar los antecedentes de los modelos de participación ciudadana en México y otros países, así como a identificar el marco teórico, normativo y contextual, a fin de proponer la creación de un órgano de evaluación que realmente impacte en las demandas que emergen de la sociedad.

La metodología aplicada en la investigación fue de tipo inductivo deductivo, partiendo del análisis general de la evaluación de políticas públicas y la participación ciudadana en España, Barcelona, Chile y de manera particular en México y el Distrito Federal; se utilizó el método comparativo al establecer diferencias entre estos países y el método histórico basado en antecedentes en referencia a estos procesos.

A raíz de los datos aportados en la investigación, se identificaron como principales hallazgos que la política de evaluación está desarticulada y enfrenta importantes obstáculos técnicos y políticos que impiden que los programas de gobierno generen mejores condiciones de vida para la población; además de que a pesar de que existe un gran número de mecanismos de participación ciudadana, se encuentran desarticulados lo que hace que la población no intervenga de manera efectiva en las decisiones de diseño y evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, la imposición de un modelo meramente cuantitativo que solo mide aspectos presupuestales del ejercicio actual del gasto destinado a programas sociales en los tres órdenes de gobierno, no permite una evaluación que mida el impacto real de las políticas públicas para el desarrollo social.

Por tanto, se presenta una propuesta para la creación de un órgano de evaluación autónomo ciudadano que articule la política de evaluación y permita la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de decisión de las políticas públicas, a fin de lograr descentralizar, democratizar, sistematizar, transparentar, articular e incrementar la eficacia de las políticas públicas en el país.

ABSTRACT

The investigation had as study object, the formulation of a proposal for the creation of a joint independent entity to do of integral manner the process of evaluation of public polices and allow effective citizen participation in all processes of government programs.

The central problem identified in the investigation was that the current evaluation model dismantles the process of evaluating other processes of public policies, fragments the evaluation function in three different entity with limited powers, imposes evaluation methodologies aimed at measuring only aspects Quantitative of expenditures given annually to government programs, in addition to restricting the participation of citizens.

Studies on the institutionalization of public policies were identified from the State of the art highlighting theoretical knowledge to arrange an alternative proposal of a participatory evaluation policy

The research objectives were oriented to analyze the background of the models of citizen participation in Mexico and other countries, and to identify the theoretical framework, normative and contextual, to propose the creation of an evaluation entity that really impacts on the demands emerging from society.

The methodology applied in the research was of the inductive, deductive type, based on the overall analysis of the evaluation of public policies and the participation of citizens in Spain, Barcelona, Chile and in Mexico and the Distrito Federal, using the comparative method to establish differences between these countries and historical background in reference to these processes-based.

As a result of the information provided in the investigation is concluded that the main findings reveal that the evaluation policy is dismantled and faces significant technical and political obstacles preventing that government programs generate better living conditions for the population; in addition to that while there are a number of mechanisms for citizen participation, are disarticulated which makes the population not to intervene effectively in the decisions of design and evaluation of public policies.

On the other hand, the imposition of a purely quantitative model which only measures budget aspects of the current exercise of spending on social programs in the three orders of Government, not allow an assessment that measure the impact of public policies for social development.

Therefore, a proposal for the creation of a joint independent evaluation entity that articulates the evaluation policy and allow the effective participation of citizens in decision-making processes of public policies is developed, in order to achieve decentralization, democratization, systematize, transparent, articulate and increase the effectiveness of public policies in the country.

INTRODUCCIÓN

El estudio de las Políticas Públicas es un tema relevante tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública, si se concibe a la política pública, de manera general, como la decisión gubernamental para resolver una necesidad demandada por la comunidad y a la función primordial del Estado la de atender tales demandas sociales.

El gobierno tiene la obligación de resolver problemas vitales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, educación, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc.; para atender o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, que aplicadas a través de un aparato administrativo adecuado, podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no.

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, e igual de preponderante es resolver los problemas presentados con Políticas Públicas bien implementadas y sujetas a un estricto sistema de evaluación, abarcando desde su planteamiento, análisis y selección, asignación de recursos, su posterior implementación y evaluación.

En este sentido se pone de manifiesto la importancia que reviste vigilar y dar seguimiento a la obligación del Estado prevista en la rendición de cuentas y la imperiosa necesidad de promover la participación responsable de los ciudadanos en este proceso.

Si bien es cierto que en nuestro país las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, etc., también es cierto que carecemos de una conciencia política y cívica que promueva o permita la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas a implementar y apoye la eliminación del problema de la corrupción; de nada sirve que tengamos estupendos aplicadores de políticas si no tenemos la suficiente visión para saber cuáles son los problemas que hay que resolver y carezcamos de buenos análisis de evaluación de las políticas implementadas, a través de un efectivo y eficiente mecanismo de rendición de cuentas.

El desarrollo de un país va a depender de su capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, así como de evaluar y verificar su estricto cumplimiento.

Estamos hablando por tanto de que las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública, que decide que demandas ciudadanas se atienden, y que esto involucra irremediamente la participación responsable de los ciudadanos y la vinculación de las instituciones de todos los poderes del Estado en el desarrollo de los procesos de planeación y evaluación que éstas conllevan.

Es por eso que se propone la creación de un organismo autónomo ciudadano al que se le confieran las atribuciones de planeación, asignación de recursos, autorización del presupuesto y la evaluación de las Políticas Públicas en donde se hagan análisis profundos en relación con las políticas existentes y la creación de políticas que resuelvan los problemas en nuestro país, porque en realidad sirve de muy poco una sola oficina a cargo del gobierno federal para evaluar la implementación de las políticas. Ya que “el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver –justa y eficientemente – problemas concretos de política pública”.

En este contexto, la investigación se estructuró de la siguiente manera:

En el capítulo primero se identificaron los principales aspectos metodológicos de la investigación, el objeto de estudio, el planteamiento del problema, los objetivos, la estrategia metodológica, así como la contextualización de la problemática a abordar, señalando los principales antecedentes de la institucionalización de la política de evaluación en México.

En el capítulo segundo se expusieron los principales estudios, a fin de establecer los elementos teóricos, conceptuales y contextuales que sustenten la propuesta de creación de un órgano autónomo mixto que articule la política de evaluación y permita la participación de la ciudadanía en los procesos de las políticas públicas.

En el capítulo tercero se presentaron los antecedentes más relevantes de la institucionalización y corporativización de la participación ciudadana en la Ciudad de México, destacando las condiciones que han limitado la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en esa entidad.

En el capítulo cuarto se desarrolló un análisis comparativo entre México y países afines en política de evaluación, identificando los aspectos técnicos, normativos y políticos que regulan el modelo de evaluación y los mecanismos de participación ciudadana instaurados en cada Estado, en donde fue posible comprobar que factores como la desarticulación, la restricción de la participación social y la falta de voluntad política no han permitido que las políticas públicas generen mejores condiciones de vida para la población.

En el capítulo quinto se estableció una propuesta de creación de un órgano constitucional autónomo mixto capaz de intervenir en todos los procesos de las políticas públicas y de garantizar el derecho universal de la ciudadanía a intervenir de manera efectiva en todos los procesos deliberativos para el diseño, planeación, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas.

Finalmente, las conclusiones generadas de la investigación dieron respuesta al objetivo general y específicos, a las preguntas de investigación y a la hipótesis de trabajo formulada en este estudio.

La parte correspondiente a las recomendaciones, tuvo por finalidad establecer sugerencias para fortalecer el modelo de evaluación y la practica participativa de la ciudadanía.

La investigación estuvo sustentada a través de la bibliografía empleada a lo largo del estudio, así como en el glosario de términos empleado.

CAPITULO I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Objeto de Estudio

Elaborar una propuesta de creación de un Organismo Autónomo Ciudadano que realice de manera integral el proceso de evaluación de las Políticas Públicas en México, para los Programas de Desarrollo Social.

1.2 Estado del Arte

En la revisión que se realizó de diversos autores que abordan el objeto de estudio que se investigó, se encontró que (Pinilla, 2006) marca la relevancia de la evaluación de las políticas públicas y para tal efecto toma en consideración el caso de la agencia española enfocada a esta tarea, algunos aspectos importantes a considerar son los siguientes:

- La institucionalización de la evaluación
- Estructura y dinámica de las instituciones sociales
- Hacia la política basada en la evidencia
- Institucionalización de la evaluación de políticas

En cuanto a la incorporación de la evaluación sistemática de las políticas al proceso político tradicional representa un cambio mayor de lo que suele creerse, puesto que implica modificarlo para convertirlo gradualmente en un proceso de Políticas Basadas en Evidencias (PBE). La PBE no significa sustituir a los representantes políticos en el proceso de decisión política, sino de incorporar a ese procedimiento la búsqueda activa de la mejor evidencia científica sobre la efectividad de las políticas públicas.

Es por eso que más allá de los problemas técnicos de la evaluación una parte importante de los escritos discute sobre la necesaria constitución de comités ciudadanos como mecanismos de monitoreo de políticas. Al respecto, existen los siguientes trabajos: (Barber, 1984), (De León, 1987,1994), (Crosby, Keller y Schaefer, 1986), y (Barlett 1988).

Otras publicaciones discuten sobre la evaluación plural, es decir, las compuestas por agencias externas al aparato gubernamental como medida de rigor y objetividad en la evaluación.

Cabe destacar que es gracias a la evaluación de las políticas públicas que la escuela estadounidense ha podido desarrollar gran parte de sus postulados y conclusiones. La investigación empírica de procesos en curso y ya culminados ha permitido construir una disciplina basada en la observación de la realidad. Sin este enorme cúmulo de aprendizajes difícilmente las *policy sciences* habrían podido consolidarse en las últimas décadas.

El diseño de las políticas es la parte más perversa por el carácter cerrado y hermético del proceso en un contexto como el mexicano, dado que el carácter endono del proceso hace que en este escenario quien define la agenda, diseña las políticas y las implementa, además, es quien decide si son acertadas o no. Los agentes y las agencias externas tienden a ser meros espectadores que intuyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas.

En un escenario de este tipo no hay *watchdogs* eficaces, al menos no con herramientas para vigilar más bien hay *blinddogs*, grupos o agentes que observan solo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso.

Esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo. En el ciclo de la desconfianza entre gobernantes y gobernados, se propicia que la ciudadanía dé poco crédito a la información oficial y la burocracia gubernamental da poco crédito y valor a la opinión ciudadana, este escenario tiende a agudizarse en la dinámica de transición.

El rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público. Es evidente que en este escenario el proceso de aprendizaje de política, *policy learning*, es muy débil. Por su parte los procesos de aprendizaje social y político, *social policy learning* y *political learning*, son prácticamente inexistentes, según (May, 1992).

Según (Planas, 2007) Los mecanismos de control (y evaluación) de políticas han evolucionado históricamente siendo los principales hitos:

1. La auditoría: constata la veracidad en el cumplimiento de los objetivos de la gestión de gobierno, sin cuestionar su validez, dimensión, o adecuación. Esencialmente, se basa en la verificación documental, e incluye una dimensión de la eficacia / efectividad de la política pública;
2. El control de gestión: desarrollado en los años sesenta del siglo XX como resultado de la planificación de la acción de gobierno. Consiste en analizar la correspondencia entre los planes de gobierno y las acciones realizadas;
3. El presupuesto por programas: técnica de presupuestación originada en EEUU y Francia en la década de 1970, que relaciona el uso de recursos con los objetivos presupuestarios. Es la base del actual análisis de costos;

4. El presupuesto por resultados, ligado a la tecnología informática, que permite desarrollar grandes series de datos, construir indicadores para el seguimiento de las actividades del Gobierno, y verificar así el cumplimiento de las políticas;
5. El gerencialismo público, iniciado en la década de 1960, promovida por las Naciones Unidas, que hace hincapié en la utilización generalizada de indicadores de gestión;
6. La evaluación de programas, ampliamente vinculada al desarrollo del Estado de bienestar, que son programas con objetivos concretos y poblaciones objetivo específicas.

(Zadeh, 1965) escribe: " a medida que aumenta la complejidad de un sistema, nuestra capacidad de hacer una afirmación precisa y significativa de su comportamiento disminuye hasta que se llega a un umbral debajo del cual la precisión y la relevancia se convierten en características casi mutuamente excluyentes." Por lo tanto en estas situaciones son comunes las afirmaciones como "la calidad del entorno es buena", o "la tasa de desempleo es baja".

Esto resulta evidente para la evaluación de políticas donde los criterios son de carácter complejo y la información es escasa en muchos de los casos como han demostrado algunos de los autores.

Cualquier tipo de evaluación no conduce necesaria, ni directamente, a mejorar la realidad. La evaluación sólo es una oportunidad para aprender a mejorar. Pero lo que realmente importa es convertir esa oportunidad en una mejora real. Para lograr la utilización es necesario que las evaluaciones realizadas sean metodológicamente rigurosas, de modo que los resultados sean fiables. Pero el rigor no es suficiente,

es preciso, además, que las evaluaciones sean aceptadas y utilizadas por los responsables políticos para mejorar la eficacia de las instituciones públicas.

Parece evidente que si se desea que la evaluación conduzca a la mejora de la efectividad de los programas públicos es esencial lograr la participación activa de los responsables políticos, tanto del poder ejecutivo como del legislativo. La evaluación sería probablemente mejor valorada y utilizada por los responsables políticos si se logra que la contemplen como una herramienta a su servicio, en vez de como un medio de exigirles responsabilidades.

La utilización de la evaluación requiere un compromiso de impulso político duradero tanto desde el Gobierno como desde la oposición, porque con frecuencia los procesos de evaluación resultan costosos y se dilatan en el tiempo desde el momento de la gestación hasta la obtención de resultados. Una forma evidente de materializar el compromiso duradero con la evaluación es su institucionalización. En este sentido, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación puede ser un paso muy importante.

Para lograr ese compromiso político duradero es también muy conveniente establecer un consenso amplio entre las principales fuerzas políticas y sociales sobre la necesidad de evaluar las políticas públicas mediante procedimientos objetivos y rigurosos. En este sentido, los objetivos constitucionales asumidos por el conjunto de la sociedad pueden ser un buen punto de partida para establecer un consenso; por ejemplo, en la elaboración de un conjunto de indicadores útiles para la evaluación de los efectos de las políticas, así como en la elaboración del tipo de preguntas relevantes a las que debe responder una evaluación concreta.

La participación de los responsables políticos no debería significar un menor rigor metodológico. Es necesario compatibilizar el procedimiento científico riguroso con el procedimiento democrático. Ambos procedimientos son esenciales.

Es necesario que la evaluación pueda llevarse a cabo a un costo razonable en relación con el beneficio potencial que cabe esperar de ella. El costo de la evaluación es razonable si representa un porcentaje pequeño del presupuesto total de un programa.

La evaluación debe ser capaz de ofrecer resultados relevantes para la toma de decisiones a tiempo de su utilización. Para ello es muy conveniente la obtención de resultados intermedios y cierta flexibilidad para modificar el propio proceso de evaluación en función de los resultados intermedios.

En países con estructura federal o descentralizada, como es el caso de México, la evaluación cobra especial relevancia y se debe poner especial atención a la coordinación de esfuerzos entre las distintas administraciones.

Como ejemplo en el ámbito internacional, las primeras evaluaciones en España se llevan a cabo en 1991 y son demasiado generales y justificativas (Pazos, 1996), desde entonces se ha avanzado en distintos ámbitos, sobre todo como consecuencia del estímulo procedente de las instituciones europeas (Garde, 2005); no cabe duda que la creación de la institución de evaluación ha representado un avance importante para ese país.

Con el fin de ordenar el proceso en una secuencia lógica, podemos dividir el proceso de elaboración de una Política Basada en Evidencias (PBE) en tres fases: diseño de la propuesta de reforma, contraste empírico del proyecto y evaluación (Davies, 2004). Si se comparan ambos gráficos se puede apreciar que lo característico de la política basada en la evidencia es que estas tres fases, que constituyen la esencia del algoritmo científico, se insertan dentro del proceso político tradicional. En ningún caso lo sustituyen. El algoritmo científico tiene como finalidad esencial el aprendizaje a partir del contraste con la realidad. Sólo añade calidad al proceso de diseño institucional.

**Diagrama 1:
El proceso de la política basada en la evidencia**



Fuente: Pinilla Pallejà (2006).

En una primera fase, que puede denominarse de diseño de una propuesta inicial, se utiliza la información empírica previa y los conocimientos teóricos disponibles para concretar una o más propuestas alternativas a la política existente que se desea reformar. La presencia de alternativas es clave, porque es preciso comparar la propuesta con una alternativa de referencia. La alternativa puede ser no hacer algo, pero es preciso especificar que esa posibilidad es una alternativa política, porque con frecuencia no es factible políticamente no hacer algo si existe preocupación social. En la medida en que el diseño de la propuesta se va concretando se aprecian las carencias informativas y la necesidad de obtener información específica para completar un proyecto de reforma, lo cual permitirá mejorar las herramientas de recogida de información y completar un proyecto de reforma ajustado a la realidad.

Una vez que el proyecto de reforma parece suficientemente concreto entramos en la segunda fase, que podemos denominar de contraste empírico. En esta fase se trata de someter a prueba la reforma en una muestra representativa de sujetos – potenciales beneficiarios– para comprobar en qué medida los cambios que se proponen logran los resultados deseados. Eventualmente puede tratarse de un programa piloto o de la fase inicial de implementación de un programa, o de la reforma parcial de un programa ya en marcha en una muestra de beneficiarios. Siempre que sea posible, es preferible utilizar un diseño de tipo experimental en el que los sujetos sean asignados a los grupos de tratamiento y control de forma aleatoria. En esta fase se requieren instrumentos de medida diseñados para valorar la diferencia de los efectos en ambos grupos. Dependiendo de los resultados, la reforma puede ser aprobada por los responsables políticos, puede ser descartada o puede requerir ajustes. Si no es factible llevar a cabo un experimento, lo que sucede con frecuencia en investigación social, siempre se puede recurrir al diseño cuasi experimental e incluso no experimental. Pero nunca debería descartarse demasiado rápido la posibilidad de llevar a cabo un verdadero experimento.

Finalmente, y suponiendo que se ha decidido llevar a cabo la reforma, entraríamos en la tercera fase de seguimiento y evaluación. Sólo en esta fase podremos valorar exactamente los efectos completos de la reforma en el conjunto de la sociedad, y por ello es conveniente diseñar un plan de evaluación detallado que permita corregir posibles desviaciones sobre lo previsto. En esta fase hay que valorar también los efectos generales de la reforma sobre otros fines sociales valiosos que no son necesariamente los objetivos del programa. Para ello se puede recurrir a distintas estrategias de introducción gradual, de modo que cada paso pueda evaluarse y utilizar la información obtenida para decidir cómo dar el siguiente. Es preciso resaltar que la calidad de la evaluación en la fase de seguimiento será mucho mayor si se ha llevado a cabo la segunda fase de contraste empírico experimental o cuasi experimental sobre una muestra reducida o en las etapas iniciales de la implantación de la reforma. Una de las funciones esenciales de la fase de contraste

es preparar un seguimiento de calidad, porque ayuda a mejorar la calidad de la información, su interpretación inequívoca y la posibilidad de utilizar el sistema de seguimiento como herramienta de retro-alimentación que permita detectar y corregir las desviaciones del programa.

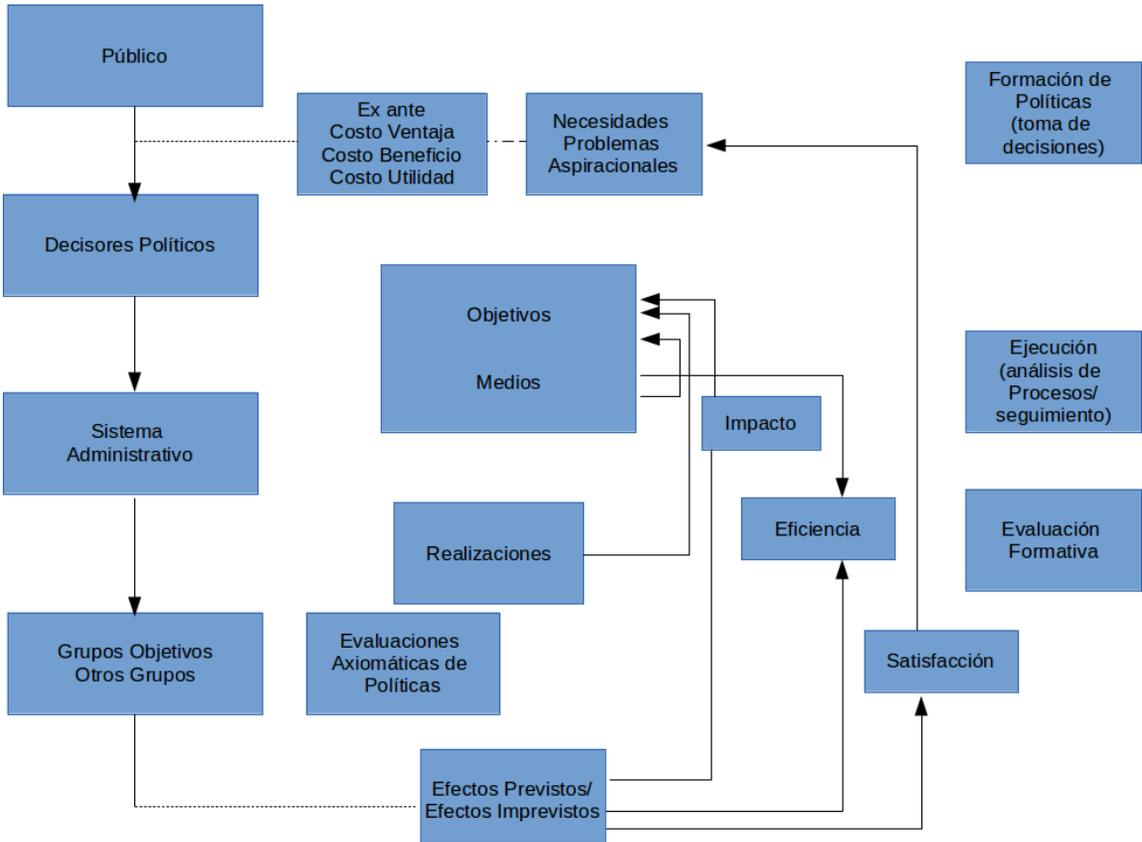
En cualquier caso, aunque los procedimientos científicos pueden mejorar la calidad del proceso político, no pueden ni deben sustituirlo. La PBE sólo pretende utilizar los procedimientos científicos para reforzar y mejorar la eficacia en el proceso político democrático. Los responsables políticos siempre tendrán que tomar decisiones asumiendo algún grado de incertidumbre.

Dentro del marco de la elaboración de políticas públicas, la relación directa de la evaluación con la toma de decisiones, fuera de toda duda ha sido considerada desde dos planos: en primer lugar, la visión más tradicional ha resaltado la evaluación como un proceso cardinal que ofrece soporte al proceso de toma de decisiones, al proporcionar valoraciones del grado en que los programas y políticas diseñados han logrado ajustarse a las metas propuestas inicialmente, y en segundo lugar partiendo de una comprensión más rica, tanto teórica como prácticamente, la evaluación es considerada una función de gestión con capacidad para aportar un valor añadido a la actividad administrativa al ofrecer soluciones tecnológicas para determinar con fines formativos o sumativos no solo el nivel de logro y percepción de los resultados finales en relación con los objetivos previstos inicialmente, sino también la generación de objetivos imprevistos; el examen de los efectos sobre la población objeto y el entorno; la verificación de la consecución de los objetivos en relación a la asignación óptima de recursos; o la evaluación monetaria del objeto (costo beneficio), de sus costos y efectividad (costo efectividad), así como de sus resultados en relación a unas categorías de utilidad (costo utilidad).

En cierto modo, en términos más familiares, las dos ideas destacadas guardarían relación con la distinción de las funciones elementales que (Stufflebeam y

Shinkfield, 1995), atribuyen a la evaluación; la de perfeccionamiento, desde la que se concibe la evaluación como un sistema con capacidad para dar respuesta a las necesidades gerenciales, garantizar unas prestaciones óptimas y proporcionar simultáneamente, recursos para la mejora continua de la propia acción y la rendición de cuentas, con la que se pretende responder al compromiso básico de satisfacción de necesidad de clarificar y hacer perceptible y comprensible a la ciudadanía la acción de gobierno y el rendimiento de la administración en los sistemas democráticos y la guía de acciones futuras, desde la que se ofrece un soporte para el aprendizaje organizativo, al facilitar unos medios y una tecnología ya contrastados ante el posible diseño de nuevas acciones.

**Diagrama 2:
El proceso de políticas públicas y modalidades de evaluación.**



Fuente: Adaptación de NIOCHE (1982).

1.3 Justificación

Los motivos que me llevaron a realizar un análisis de las políticas públicas, en mi percepción como servidor público con más de 20 años de experiencia en las áreas de presupuesto y finanzas, son identificar y reconocer los esfuerzos realizados por los Poderes de la Unión para avanzar tanto en disposiciones de Ley como en el establecimiento de mecanismos para una mejor asignación de recursos y una mayor transparencia de su ejercicio y que tampoco puedo negar que los resultados no son suficientes ni satisfactorios.

Después de varios intentos por acotar un tema tan complejo, de hacer varios cambios a mi idea inicial y de llevar a cabo una primera revisión al marco jurídico y de información sobre el tema, que de paso cabe señalar es muy extenso, identifico que están previstas todas las condiciones normativas para la implementación y evaluación de las Políticas Públicas. Entonces ¿por qué la percepción de la ciudadanía es que no sirven o que no existen?

Considero que el punto de reflexión medular gira alrededor del modelo neoliberal que prevalece en el mundo y que en nuestro país también ha avanzado en forma escandalosa. La privatización, desregulación y recorte al gasto social es la trilogía sagrada del modelo del capitalismo en su forma más pura de laissez-faire (Friedman, 1966). Resulta de por sí alarmante la manera en que se distribuye el presupuesto a nivel Federal, Estatal y Municipal y como se reducen recursos a los Programas de Educación, Salud, Vivienda y en general a todo lo relacionado con la asistencia social y se destinan cantidades millonarias en otros renglones del gasto, siguiendo ese esquema perverso de hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, que promueve el neo-liberalismo. Pero lo que es inaceptable es que los pocos recursos que se asignan para Programas Sociales, puedan ser desviados, no se apliquen como se programan o no se informen clara y puntualmente a los ciudadanos.

El desarrollo de esta investigación tiene como propósito, primero, analizar el modelo de evaluación de las políticas públicas, Segundo se plantea la creación de un organismo autónomo y ciudadano en donde se integren las tareas de planeación y evaluación que conlleva la implementación de las políticas públicas, pero sobre todo que promueva la participación ciudadana en su propuesta, selección y revisión pues si bien es cierto que el Estado no puede optar por establecer soluciones que no emanen directamente de la necesidad de la sociedad, los ciudadanos no tendremos derecho a exigir o criticar los resultados sino cumplimos con nuestra obligación de informarnos y participar en la realización de los cambios que deseamos y que son impostergables.

Con estas bases se plantea, la creación de un organismo autónomo y ciudadano en donde se integren los procesos de evaluación de las Políticas Públicas, confiriéndole las atribuciones de promover la participación ciudadana para proponer las acciones que requieren los ciudadanos, recibir las propuestas, analizarlas, seleccionarlas, asignarles recursos, autorizar el presupuesto y evaluar los resultados de los Programas aprobados, de manera que sea una sola institución independiente, sin influencia de los intereses del Estado o de los partidos políticos, la que integre todas las funciones del proceso de la implementación de las Políticas Públicas en materia de Desarrollo Social.

1.3.1 Actualidad

El cúmulo de información publicada sobre modelos de evaluación y políticas públicas en fechas recientes a nivel nacional e internacional demuestra que es un tema de actualidad y de interés cada vez más creciente en los acontecimientos que están sucediendo en el país y en el mundo.

1.3.2 Relevancia Social

Se considera que el trabajo de investigación es de relevancia social, dado que la creación de este organismo está enfocado por un lado a promover la participación ciudadana en la definición de la política pública del país, adicionalmente de que sería un órgano ciudadano y por otro se orienta a la integración del proceso completo, de manera institucional, de planeación-evaluación para la implementación de las políticas públicas. Esto propiciaría que los ciudadanos planteen sus demandas sociales, que serán recibidas, analizadas y seleccionadas por otro grupo de ciudadanos y otro grupo de ciudadanos determinará la asignación de recursos y aprobará el presupuesto y al final también corroborará su cumplimiento a través de una estricta evaluación del cumplimiento de las políticas públicas ejecutadas por programas sociales.

1.3.3 Pertinencia

La investigación se presenta en un momento coyuntural de la nación dada la definición de las nuevas políticas públicas, estrategias y líneas de acción que se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo, además es necesario reflexionar si la manera en que se viene llevando el proceso de evaluación genera los resultados de calidad esperados.

- Valor Teórico. La presente investigación está basada en documentos normativos y en escritos publicados por instituciones serias y expertos en la materia, además proporcionará información útil sobre el tema de políticas públicas, lo que sustenta su valor teórico.
- Importancia Práctica. El trabajo involucra el análisis del marco jurídico y teórico de las políticas públicas, identifica la problemática existente y propone un modelo de solución.

- Valor Metodológico. Existe poca investigación sistemática y documentada sobre el enfoque de integración de la operación de las políticas públicas.

1.4 Planteamiento del Problema

Para una mejor interpretación del problema se presenta la siguiente tabla.

Tabla 1:
Planteamiento de la Problemática

HECHOS	CONJETURAS
<p><i>Las auditorías y la evaluación de programas</i> se realiza, por mandato de ley, en forma anual, por lo que las instituciones y los servidores públicos sólo tienen incentivos para rendir cuentas de los últimos 12 meses y por ello un horizonte mayor tiene sólo un ángulo retórico que se expresa en informes que no tienen la fuerza de documentos como la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, que rinde el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión al término de cada ejercicio fiscal.</p> <p>La acción pública está todavía muy lejos de ser integral. La actuación de los sectores público, privado y social no se basa en un modelo de país articulado. Algunos ordenamientos, como la LFPRH o la Ley de</p>	<p>La evaluación de las políticas públicas sigue siendo casi nula dentro del proceso de planeación. Sin embargo, puede considerarse que la gran ausente en todo este importante sistema es la sociedad, la cual participa en los foros de consulta para la integración del Plan Nacional de Desarrollo por disposición constitucional y, sobre todo, para que se ejerza una rendición de cuentas vertical (gobierno-sociedad) y sistemática, debido a que hoy esa rendición de cuentas es a petición de parte y está muy fortalecida en forma horizontal (entre los poderes de la Unión), es decir, entre instituciones de la República. Hoy existen algunos esfuerzos para efectos de evaluación del desempeño.</p>

<p>Transparencia, muestran signos de modernidad ante una Ley de Planeación que no se actualiza y una directriz constitucional que permanece estática en materia de planeación.</p> <p>A más de tres décadas de operación del SNPD, los preceptos constitucionales que lo sustentan han permanecido estáticos y la legislación secundaria se ha estancado en el esquema original que guía las etapas de la planeación de acuerdo con los conceptos de formulación, instrumentación, control y evaluación de las políticas y gestión gubernamentales.</p> <p>Es muy importante destacar que el presupuesto puede ser modificado por la Cámara de Diputados. Esta afirmación y definición constitucional pone de manifiesto con gran claridad que el PND no es vinculatorio para las cámaras del Congreso Federal, debido a que la definición de los compromisos establecidos mediante el Plan Nacional de Desarrollo sólo es responsabilidad del Ejecutivo. Lo anterior significa que los Diputados Federales pueden modificar el presupuesto, como es su</p>	<p>La evaluación debe ser capaz de ofrecer resultados relevantes para la toma de decisiones a tiempo de su utilización. Para ello es muy conveniente la obtención de resultados intermedios y cierta flexibilidad para modificar el propio proceso de evaluación en función de los resultados intermedios, así como ser valorada por los actores y responsables políticos como una herramienta a su servicio en vez de como un medio de exigirles responsabilidades.</p> <p>La utilización de la evaluación requiere un compromiso de impulso político duradero tanto desde el Gobierno como desde la oposición, porque con frecuencia los procesos de evaluación resultan costosos y se dilatan en el tiempo desde el momento de la gestación hasta la obtención de resultados. Una forma evidente de materializar el compromiso duradero con la evaluación es su institucionalización. En este sentido, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación puede ser un paso muy importante.</p> <p>Cualquier tipo de evaluación no conduce necesaria, ni directamente, a</p>
---	--

<p>facultad, sin llevar a cuentas la responsabilidad de las metas sexenales ya establecidas en el PND.</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo no le genera obligaciones específicas al Congreso, ni siquiera en su formulación, por lo que es necesario corresponsabilizar a los Poderes de la Unión en los mecanismos de integración del PND, dándoles capacidad para que los Diputados y Senadores estén obligados a rendir cuentas del país que entregan derivado de su gestión, como copartícipes de los objetivos nacionales expresados en todo un plan nacional, con independencia de que su periodo constitucional sea sólo de tres años.</p> <p>En este escenario, los poderes republicanos, además de cumplir con sus funciones, cuentan también con la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente y, entonces, la pregunta lógica sería: ¿quién supervisa a los poderes en una democracia real? Las respuestas son dos, por la vía electoral y por la rendición de cuenta social vertical, pero en nuestro país ambas</p>	<p>mejorar la realidad. La evaluación sólo es una oportunidad para aprender a mejorar. Pero lo que realmente importa es convertir esa oportunidad en una mejora real. Para lograr la utilización es necesario que las evaluaciones realizadas sean metodológicamente rigurosas, de modo que los resultados sean fiables. Pero el rigor no es suficiente, es preciso, además, que las evaluaciones sean aceptadas y utilizadas por los responsables políticos para mejorar la eficacia de las instituciones públicas.</p> <p>El carácter endógeno del proceso de diseño de las políticas públicas y la falta de flujos de información genera ausencia de credibilidad y un ciclo de desconfianza en el que la ciudadanía da poco crédito a la información oficial y el gobierno de poco crédito y valor a la opinión ciudadana.</p>
--	--

respuestas presentan complicaciones en su instrumentación. (Ugalde, 2002).	
--	--

Fuente: Elaboración Propia con base al Modelo (Delem & Meyer, 1983).

1.4.1 Antecedentes

A principios de los años ochenta en México, se elevó a rango constitucional la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual no implicaba nuevas estructuras burocráticas, sino integrar en forma coherente los diversos componentes de planeación que a lo largo de la historia del país se fueron creando.

Se realizaron las modificaciones constitucionales a los artículos 25, 26, 27 y 28 y se promulgó la Ley de Planeación, que abrogó la de 1930. Estas acciones establecieron el marco jurídico para intentar insertar la planeación pública en un sistema dinámico cuya consecuencia fue la formulación en 1983 del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), como parte integrante del recién creado SNPD.

Se formularon diversos programas nacionales de acuerdo con una visión sectorial de la administración pública, con un horizonte, al igual que el PND, de mediano plazo. Se realizaron los primeros intentos institucionalizados por establecer programas operativos anuales, a partir de los cuales se integró el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya pretensión era ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas nacionales (hoy sectoriales).

Tuvieron que pasar más de 23 años para que se modernizaran las normas jurídicas del presupuesto como parte del SNPD, mediante la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006 (LFPRH), la cual sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La LFPRH tiene por objeto reglamentar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, las retribuciones a los servidores públicos, así como cuidar que no se realicen gastos no presupuestados y que el uso de los recursos federales sea eficiente, eficaz y con honradez.

Sin duda, la LFPRH constituye un ordenamiento más moderno, ya que su antecedente inmediato tenía 30 años de vigencia. En ella se incorporan temas fundamentales para las finanzas públicas federales que se refieren al equilibrio y programación del gasto, la incorporación de herramientas de medición de la gestión pública, principalmente del uso de indicadores asociados a un marco estratégico que permitan identificar la evolución de los programas y la disposición para crear todo un sistema de evaluación del desempeño orientado a resultados.

Sin embargo, el proceso de negociación político-legislativo no permitió que esta nueva Ley abordara estructuralmente temas clave de la gestión pública, como la evaluación del impacto de programas y sus correspondientes incentivos al desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos federales en los tres órdenes de gobierno o nuevos mecanismos para formular de manera más eficiente el presupuesto y facilitar su ejercicio plurianual.

Lo anterior ha venido a debilitar la etapa de evaluación del SNPD. Ante definiciones estratégicas débiles por falta de visión de largo plazo, carencia de integralidad en las políticas públicas y de concurrencia de actores, desarticulación de la gestión pública entre los tres órdenes de gobierno, prácticas de distribución discrecional de los recursos en los cuerpos legislativos y una persistente inercia hacia la conceptualización anual del ejercicio público, sólo queda una débil expresión de evaluación de desempeño del aparato gubernamental y las políticas públicas.

Sin duda, México cuenta hoy con un marco jurídico más moderno, pero aún insuficiente. En las reformas constitucionales de mayo de 2008 relativas al tema

hacendario se establece la implantación en todos los órdenes de gobierno del presupuesto basado en resultados, en donde ya se comienzan a identificar algunos de los mecanismos de planeación, como la obligatoriedad de evaluar programas de gobierno alineados a los objetivos nacionales. Sin embargo, son temas que están en desarrollo y cuya implantación apenas está siendo diseñada por las autoridades, por lo que en las condiciones actuales puede observarse cierta opacidad en el uso de los recursos públicos.

Mención especial merece la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, dado su carácter independiente. De conformidad con el artículo 79 constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para fiscalizar los ingresos y egresos federales; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, mediante los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. A partir de la promulgación en mayo de 2009 de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se refuerzan las facultades de fiscalización de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Esta instancia es la conexión interinstitucional entre poderes que refuerza la rendición de cuentas institucional. Su campo de acción se ha venido ampliando de manera gradual, ya que mayoritariamente se revisaba el estado de las finanzas públicas y los asuntos contables y programáticos del gasto y de los ingresos. A pesar de los recientes esfuerzos, todavía no se logran revisar a profundidad los alcances del PND, los programas sectoriales ni los resultados de la gestión institucional, debido en parte a que el Poder Legislativo no tiene alguna

responsabilidad en su integración. En realidad, los esfuerzos de revisión están focalizados en los objetivos y metas de los presupuestos anuales de la Federación.

1.4.2 Elementos del Problema

1.4.2.1 El Estado

En el caso del Estado Mexicano se habla de neoliberalismo a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1829-1988), que continua con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Ernesto Zedillo, (1994-2000); Vicente Fox (2000-2006); Felipe Calderón (2006-2012) y en lo que va de este sexenio.

En la década de los 80, en nuestro país se deseaba insertar en la economía mundial, por lo cual necesita abrir la economía al mercado mundial; la estrategia que se siguió fue la de incorporar a México al GAAT (Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y después al TLC (Tratado del Libre Comercio) con Estados Unidos y Canadá.

De esta forma, el neoliberalismo económico aplicado en México tiene varias características entre las que se destaca:

- a) La apertura comercial indiscriminada, dejando sin protección alguna a muchas actividades productivas y comerciales internas, por ejemplo la industria petrolera.
- b) La privatización de las empresas paraestatales y una política económica que se apega al modelo neoliberal.
- c) Dependencia en exceso del capital externo y en especial de la inversión extranjera, a la que tiene que darle diversas facilidades.
- d) Se basa en la corriente monetarista
- e) Eliminan diversos subsidios.

- f) Otorgamiento de concesiones a la iniciativa privada, debilitando la fuerza del Estado en distintos aspectos económicos.

Como resultado de la aplicación de medidas de política neoliberal, en México, se observa que:

- a) La economía se ha privatizado pasando recursos y patrimonio del Estado a la iniciativa privada, como es el caso de Teléfonos de México y Bancos, lo que a su vez ha provocado una monopolización en manos tanto de nacionales como de extranjeros.
- b) Existe una mayor dependencia económica con respecto de estados Unidos, por lo que la economía se está desnacionalizando al entregar una parte importante del patrimonio nacional al capital extranjero.
- c) El sector público ha disminuido sus inversiones, lo que ha provocado estancamiento y deterioro en obras de infraestructura fundamentales para que el país se modernice y aumente su competitividad.
- d) La liberación económica, la desregulación y la privatización se han dado en un contexto que no ha permitido el desarrollo de la producción con la estabilidad de precios. Asimismo la política del tipo de cambio es muy incierta y no hay condiciones favorables que propicien inversiones productivas a largo plazo.
- e) El sector industrial, que tradicionalmente había sido el más dinámico de la economía nacional con tasas de crecimiento superiores al 7% solo crece 2.4% en promedio anual.
- f) La producción agropecuaria incluida la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca solo se incrementa en 1% en promedio anual.
- g) Abandono del campo que refleja un bajísimo crecimiento de la agricultura, solo el 8% en promedio anual.

En síntesis, la aplicación del modelo neoliberal en México no ha permitido que el desarrollo socio económico del país se traduzca en mejores condiciones de vida para un mayor número de mexicanos, ya que una condición para que pueda haber desarrollo es que el PIB crezca más que la población.

1.4.2.2 Políticas Públicas

El estudio de las Políticas Públicas es un tema relevante tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública, si se concibe a la política pública, de manera general, como la decisión gubernamental para resolver una necesidad demandada por la comunidad y a la función primordial del Estado la de atender tales demandas sociales.

El gobierno tiene la obligación de resolver problemas vitales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, educación, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc.; para atender o incluso prevenir estos problemas es necesario el eficiente diseño e implementación de las políticas públicas, que aplicadas a través de un aparato administrativo adecuado, podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no.

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, e igual de preponderante es resolver los problemas presentados con Políticas Públicas bien implementadas y sujetas a un estricto sistema de evaluación, abarcando desde su planteamiento, análisis, selección, asignación de recursos, su posterior implementación y *evaluación*.

En este sentido se pone de manifiesto la importancia que reviste vigilar y dar seguimiento a la obligación del Estado prevista en la rendición de cuentas. La

rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones.

La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Este es un concepto que puede parecer sencillo a primera vista, pero en realidad se trata de una idea teóricamente compleja cuya definición práctica y operación suponen la articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. “Pedir que se rindan cuentas es cosa fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil”.

En términos de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas.

Si bien es cierto que en nuestro país las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, etc., también es cierto que carecemos de una conciencia política y cívica que promueva o permita la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas a implementar y apoye la eliminación del problema de la corrupción; de nada sirve que tengamos estupendos aplicadores de políticas si no tenemos la suficiente visión para saber cuáles son los problemas que hay que resolver y carezcamos de buenos análisis de **evaluación** de las políticas implementadas, a través de un efectivo y eficiente mecanismo de rendición de cuentas.

El desarrollo de un país va a depender de su capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, así como de evaluar y verificar su estricto cumplimiento.

Por tanto las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública, que decide que demandas ciudadanas se atienden, pero esto involucra irremediablemente la participación responsable de los ciudadanos y la vinculación de las instituciones de todos los poderes del Estado en el desarrollo de los procesos de planeación y evaluación que éstas conllevan.

1.4.2.3 Participación Ciudadana

En México no existe una Ley Federal de Participación Ciudadana a diferencia de otros países de América Latina.

Paradójicamente en el nivel estatal existe un gran desarrollo sobre sistemas de participación ciudadana, traducido en leyes estatales sobre participación. De las 32 entidades federativas, 24 tienen en su legislación mecanismos de democracia directa, así como diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo (Zovatto, 2002).

Existe una La ley de Planeación, publicada en el D. O. F. el 5 de enero de 1983, que asigna especial importancia a las instancias de participación ciudadana en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y en general en todos los procesos de planeación, dando especial énfasis a la participación de las comunidades indígenas. Los artículos específicos que tienen directa relación con la

participación ciudadana son: Artículos 1; 2; Capítulo II; Art. 14; Art.16; Capítulo III; Art.20; Art.21 y Art.41.

También México cuenta con una Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil que, en su artículo 6, fracción XI establece que, tienen los derechos de “participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades de asistencia social, apoyo a la alimentación popular, promoción de equidad de género, promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, promoción del deporte...”

La coordinación y operación de estos programas está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y su precaria difusión deja claro que las instituciones de un Estado regido por el modelo neoliberal son poco eficientes en la ejecución de los programas de sus funciones e incapaces de promover e impulsar verdaderos programas de políticas públicas de desarrollo social.

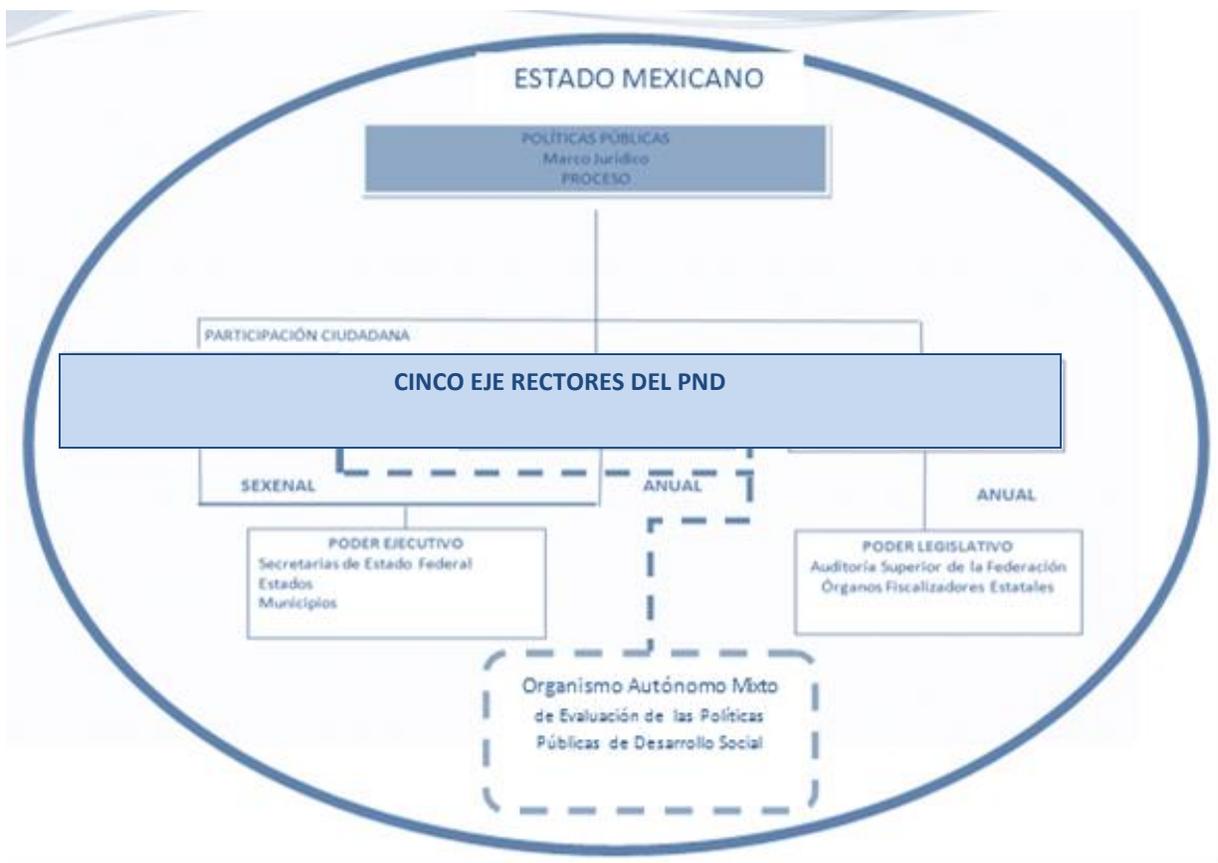
1.4.3 Formulación del Problema

La presente investigación parte de un análisis general al marco jurídico y normativo aplicable en materia de políticas públicas. De este análisis se desprende que todas las etapas del proceso y las funciones, así como la participación de dos de los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, están contenidas en la regulación vigente y se presenta a manera de resumen en el siguiente esquema:

La problemática identificada obliga a cuestionar: ¿Cómo generar un organismo autónomo mixto que participe de manera integral en las funciones de evaluación de las Políticas Públicas en materia de Desarrollo Social y posibilite el flujo de información entre el gobierno y la población, promoviendo una mayor participación ciudadana que apoye y sustente las decisiones gubernamentales para una

selección de estas políticas públicas más eficiente y apegada a las necesidades de la población la cual disminuya la influencia de los intereses del Estado y de los partidos políticos?

**Diagrama 3:
Identificación del Problema**



Fuente: Elaboración Propia (2015)

1.5 Delimitación del Problema

1.5.1 Espacial

La investigación tendrá un enfoque a nivel internacional en España, Barcelona, Chile y nacional en México y en el Distrito Federal.

1.5.2 Temporal

Se estudiará el período de 2006 – 2014

1.6 Hipótesis de Trabajo

Si el gobierno cuenta con un organismo autónomo ciudadano que promueva la evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social en México será más eficiente esta política y resolverá las necesidades de la ciudadanía.

1.7 Objetivos

1.7.1 General

Realizar un análisis de las Políticas Públicas en materia de Desarrollo Social en México, con el fin de proponer un organismo autónomo ciudadano que ejecute una evaluación integral basada en la participación ciudadana.

1.7.2 Específicos

- Identificar antecedentes de los modelos de participación ciudadana en México y otro país.
- Determinar el Marco Teórico y el proceso de evaluación de las políticas públicas en México y en otro país.
- Analizar el modelo de evaluación de las políticas públicas en materia de Desarrollo Social en México.
- Formular una propuesta de un organismo de nueva creación para la evaluación de las políticas públicas en México en materia de Desarrollo Social.

1.8 Preguntas de Investigación

¿Cómo está definida y normada la participación ciudadana en México y otro país?

¿Cómo se lleva a cabo el proceso de evaluación de las Políticas Públicas en México y en otro país?

¿Cómo se diseña un modelo integral de evaluación para las Políticas Públicas en materia de Desarrollo Social en México?

¿Cómo se propone el modelo de organismo a crear para la evaluación de las Políticas Públicas en México en materia de Desarrollo Social?

1.9 Estrategia Metodológica

En la investigación se aplicó el:

Método Inductivo Deductivo para establecer una propuesta general a partir del análisis del proceso de evaluación y explicar la problemática particular en el contexto actual de México sobre la Política Pública.

Método Comparativo para establecer diferencias en los mecanismos de participación ciudadana y evaluación tanto en México como en algún otro país.

Método Histórico basado en antecedentes, en referencia a los procesos de evaluación de las Políticas Públicas en materia de Desarrollo Social y la participación ciudadana.

Las técnicas de investigación documental, bibliográfica y de documentos oficiales.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Los inicios del concepto de política pública

Harold Laswell, es el referente en la materia sobre ciencias de políticas, define en los años cincuenta a la política pública como: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos", veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el policy studies (estudios de políticas) y el policy analysis (análisis de políticas).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

Para los franceses Yves, Mény y Jean Claude Thoening, el estudio de las políticas públicas, no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas.

“Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra policy, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realizan un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia”. (Meny y Thoening, 1992).

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas (policies) eran variables dependientes de la actividad Política (politics) (Roth, 2006). Se presuponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

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

2.1.1 El carácter público de la política

Si bien las diferencias entre público y privado han dependido del momento histórico, resulta curioso y hasta paradójico que lo público es asociado con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público.

La política pública es hasta cierto punto un pleonasma, pues la política desde los griegos era una actividad que se realizaba en la polis y no podía ejercerse sino en público (la familia era un espacio pre-político y por ende privado, era el oikos). Público y política para los griegos era algo similar porque no había concepción de lo individual, la política era pública y lo público era político. Con Maquiavelo comienza a manifestarse un realismo de la política distinto al mundo helénico, se pone de manifiesto que la política está en manos de algunas élites y que la cosa pública, la res pública, no pertenece a todo público.

Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc). Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas (Aguilar, 1993).

Ahora bien, Gobernanza o gobernación es un concepto central para entender nuestra materia, implica el proceso de dirección de la sociedad o el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y objetivos de la vida asociada que es importante realizar, y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y disminuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados (Aguilar, 2005).

2.1.2 Concepto de política pública

Las últimas décadas arrojan una generosa producción académica de lo que son las políticas públicas, por lo tanto hay un número de definiciones similar al de autores. En la siguiente tabla se describen las definiciones que se consideraron más importantes:

Tabla 2:
Conceptos de política pública

Autor	Concepto
Myriam Cardozo Brum.	Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil. (La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, México, M. A. (Cardozo, 2006)
Eugenio Lahera Parada	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 (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, 2004), "Introducción a las políticas públicas" FCE. Chile
Luis Fernando Aguilar	Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados,

Villanueva	en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar, 1993) Antologías de Política Pública, México, Porrúa. Varias ediciones)
Joan Subirats	Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. (Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. (Subirats, 1989)
André Roth	El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy) (Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, (Roth, 2006)

Fuente: Elaboración Propia (2015)

2.1.3 Análisis de las políticas públicas

Durante los últimos 15 años América Latina ha experimentado con una amplia gama de políticas y reformas. Si bien en muchos casos estas respondían a orientaciones semejantes, el éxito de las reformas y en términos más generales, la calidad de las políticas públicas, han variado considerablemente.

- Mientras que algunos países pueden mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros experimentan cambios frecuentes en las políticas que aplican, lo que suele ocurrir cada vez que cambia el gobierno.

- Mientras que algunos países pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados, otros países reaccionan lentamente o con grandes dificultades y mantienen políticas inadecuadas durante largos períodos.
- Mientras que algunos países pueden implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, en otros la calidad de la implementación es muy deficiente.
- Mientras que algunos países adoptan medidas de política que se centran en el interés público, en otros las políticas están plagadas de tratamientos especiales, procedimientos irregulares y exenciones.

Del informe del banco Interamericano de Desarrollo de 2006, relativo a las políticas de las políticas públicas, se pueden extraer 10 ideas principales relevantes para el análisis del modelo que se propone.

1. ¡Los procesos son importantes!

El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política, conocido como el proceso de formulación de políticas (PFP) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas, hacerlas cumplir con eficacia, y velar por que siempre se adopten en favor del interés público.

2 Tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas.

La experiencia reciente recogida en países de América Latina con las reformas del Consenso de Washington demuestra que existen reformas con orientación y contenido similares que pueden acarrear resultados muy diversos. Uno de los

peligros que se corre al propugnar la adopción de recetas universales, es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país. Estas instituciones, así como los procesos de formulación e implementación de políticas que dichas instituciones a su vez ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política.

3. Ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación.

El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “subóptima” estable y debidamente implementada. En este estudio se examinan seis de esas características clave: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia. Estas características clave inciden en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de los países.

4. Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas solo pueden entenderse de manera sistémica.

Los PFP son muy complejos debido a la multiplicidad de actores con diversas facultades, horizontes temporales e incentivos que participan en ellos, la gran variedad de ámbitos en los que interactúan, y la diversidad de reglas de juego que pueden repercutir sobre la manera en que se opera. Centrarse solo en unas pocas características institucionales (por ejemplo, si el país cuenta con un sistema presidencial o parlamentario, o si las reglas electorales se refieren a la pluralidad o

a la representación proporcional) llevaría a una comprensión muy fragmentada e insatisfactoria de estos procesos. Para poder entenderlos plenamente es necesario considerar la configuración institucional de manera sistémica o de “equilibrio general”.

5. Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma.

Un corolario del punto precedente es que los méritos de los cambios potenciales de las reglas políticas e institucionales deben considerarse con mucho cuidado, a fin de entender claramente cómo encajan esas reglas dentro de la configuración institucional más amplia. Las generalizaciones sobre los méritos de diferentes regímenes políticos, sistemas electorales o adjudicación constitucional de facultades entre los distintos poderes no resultan muy útiles. Una óptica del equilibrio parcial que subraye la importancia de una dimensión institucional única puede dar lugar a reformas institucionales y de políticas mal orientadas. Para poder formular propuestas adecuadas de reforma de políticas y de reformas institucionales, debe satisfacerse el requisito previo y fundamental de comprender cómo operan en general la política y los procesos de formulación de políticas en cada país específico, con su propia trayectoria histórica.

6. Las reformas de política o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán tratarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.

En algunos sectores, estos efectos probablemente alteren lo que ocurre en materia de políticas en cada sector específico al crear nuevos actores o al cambiarles las reglas de juego. Algunas reformas (sobre todo en sectores como la descentralización, los procesos presupuestarios o la administración pública) pueden tener un impacto mucho más amplio y modificar la dinámica del PFP del país. Las

reformas de políticas o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán considerarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.

7. La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.

Son múltiples los actores —como políticos, administradores y grupos de interés— que operan en diferentes momentos del PFP. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores.

8. Es más fácil que existan procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas si los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos, las legislaturas cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas, los sistemas judiciales son independientes, y la administración pública es fuerte.

- Partidos políticos bien institucionalizados (especialmente partidos con orientaciones nacionales y programáticas). Los partidos institucionalizados y programáticos tienden a ser actores congruentes en las políticas de largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene más probabilidades de generar cooperación inter temporal y de propiciar una orientación consensual y sostenida de las políticas en cuestiones cruciales (políticas de Estado).
- Una legislatura con una sólida capacidad para elaborar políticas. Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan la

capacidad para elaborarlas y participan constructivamente en la formulación de políticas nacionales, en lugar de adoptar un papel subordinado, en el que solo refrendan automáticamente los deseos del Poder Ejecutivo.

- Un Poder Judicial independiente. Un Poder Judicial independiente y eficaz puede ser un facilitador que promueva la negociación entre los actores políticos al hacer cumplir obligaciones derivadas de sus compromisos y al garantizar que ninguno de los actores exceda los límites que le imponen la Constitución y la ley.
- Una administración pública bien desarrollada. Una administración pública fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas.

9. La mayoría de estas “bondades institucionales” no se consiguen de la noche a la mañana. Para construirlas y mantenerlas, se requiere que los principales actores políticos tengan incentivos adecuados.

Los incentivos de políticos profesionales como presidentes, legisladores y líderes de partidos (así como su interacción con el resto de la sociedad) son cruciales para el funcionamiento de las instituciones. Para mejorar la capacidad de acción del Congreso es necesario que los legisladores cuenten con incentivos para desarrollarla. Se necesita mucho tiempo para construir un sistema judicial independiente, pero puede destruirse de un día para el otro. La adopción de las mejores leyes de administración pública del mundo no dará resultados si al cubrirse los puestos burocráticos, el clientelismo sigue siendo una moneda importante empleada por los políticos para recompensar a los miembros de su partido.

10. El liderazgo, si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional.

Los líderes políticos pueden desempeñar una función vital como catalizadores en el desarrollo de las instituciones. El liderazgo funcional puede alentar procesos deliberativos que permitan que las políticas y las instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad. No obstante, el liderazgo también puede ser disfuncional: en lugar de contribuir al desarrollo institucional, los líderes disfuncionales pueden generar el efecto opuesto. Su acumulación de poder les permite lograr que se hagan las cosas, sí, pero a costa del debilitamiento de las instituciones.

2.1.4 Evaluación de Políticas Públicas

El estudio de las Políticas Públicas es un tema relevante tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública, si se concibe a la política pública, de manera general, como la decisión gubernamental para resolver una necesidad demandada por la comunidad y a la función primordial del Estado la de atender tales demandas sociales.

El gobierno tiene la obligación de resolver problemas vitales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, educación, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc.; para atender o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, que aplicadas a través de un aparato administrativo adecuado, podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no.

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de

sus diferentes organizaciones, e igual de preponderante es resolver los problemas presentados con Políticas Públicas bien implementadas y sujetas a un estricto sistema de evaluación, abarcando desde su planteamiento, análisis, selección, asignación de recursos, su posterior implementación y *evaluación*.

En este sentido se pone de manifiesto la importancia que reviste vigilar y dar seguimiento a la obligación del Estado prevista en la rendición de cuentas. La rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones.

La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Este es un concepto que puede parecer sencillo a primera vista, pero en realidad se trata de una idea teóricamente compleja cuya definición práctica y operación suponen la articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. “Pedir que se rindan cuentas es cosa fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil”.

En términos de la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas.

Si bien es cierto que en nuestro país las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, etc., también es cierto que carecemos de una conciencia política y cívica que promueva o permita

la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas a implementar y apoye la eliminación del problema de la corrupción; de nada sirve que tengamos estupendos aplicadores de políticas si no tenemos la suficiente visión para saber cuáles son los problemas que hay que resolver y carezcamos de buenos análisis de evaluación de las políticas implementadas, a través de un efectivo y eficiente mecanismo de rendición de cuentas.

El desarrollo de un país va a depender de su capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, así como de evaluar y verificar su estricto cumplimiento.

Estamos hablando por tanto de que las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública, que decide que demandas ciudadanas se atienden, pero esto involucra irremediablemente la participación responsable de los ciudadanos y la vinculación de las instituciones de todos los poderes del Estado en el desarrollo de los procesos de planeación y evaluación que éstas conllevan.

Es un antecedente conocido que los Estados asumen como un imperativo la evaluación de sus políticas públicas y lo hacen en todos los ámbitos de su accionar, incluyendo aquellos que por su naturaleza y conformación parecen ser más complejos a la hora de ser sometidos a exámenes objetivos, como es el propio de la cultura y las artes. Pero mientras algunas naciones promueven y ejecutan periódicas evaluaciones a sus políticas públicas en cultura, en otras -como en Chile por ejemplo- pese al conocimiento acumulado, parece que aún no se dan los primeros pasos. Estas diferencias no sólo ponen en evidencia los gap existentes en las culturas profesionales asociadas al dominio de conocimientos específicos en materias de conformación e implementación de políticas públicas de una materia particular, sino que, más trascendente aún, hablan de la necesidad de profundizar en este proceso. Toda vez que si las élites técnico-profesionales no lo promueven,

poco más podrán hacer otros segmentos de la sociedad no llamados ni técnica ni académicamente a manejar este conocimiento. Aunque sean ellos sus depositarios finales, en su condición de ciudadanos, y contribuyentes.

Paralelo al desarrollo y conformación del cuadro académico de las políticas públicas, numerosos países fueron asumiendo la necesidad de introducir mecanismos que aseguraran al decisor (y a los órganos de control en cada país) contar con herramientas “objetivas” que permitieran saber cuándo un gobierno lo hace bien o no.

Los Estados Unidos de Norteamérica es un representante de ese primer grupo de naciones donde lo que producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios -parafraseando la conocida alusión de Laswell- sobre las políticas públicas, ha dado lugar a un sistema formalmente institucionalizado de control de los productos del sistema político. También lo es Francia, país donde la institucionalidad de la cultura y las artes ocupa un lugar primordial en las preocupaciones públicas, y donde las primeras evaluaciones de las políticas culturales tuvieron lugar a fines de los años 80, habiendo generado desde entonces una amplia experiencia al respecto.

Mientras (De Gregorio, 2003) reconoce para el caso español en la ausencia de un fin claro, objetivo y cuantificable, la dificultad básica de la evaluación de las políticas culturales, no obstante el alto consenso en la finalidad de ‘servir al interés general’ que dicho proceso tiene. De modo que, con dificultades, España ha conformado una modalidad de evaluación de la acción pública en cultura que se ha convertido en una importante herramienta de gestión, un sistema de monitorización que valora ex post los programas que se han desarrollado, y determina lo que se ha hecho y cómo se ha hecho a partir de una planificación de los resultados ex ante.

(Pulido, 2001) Afirma que para Argentina la evaluación de políticas públicas, con sus rigurosos métodos e instrumentos, tiene potencial impacto en el mejoramiento de la organización pública, tanto en sus modelos internos de gestión como en su intervención en el campo social a través de la producción de políticas, cobra un carácter crítico en un contexto latinoamericano caracterizado por una institucionalidad débil y por la desconfianza generalizada en el desempeño de la política.

La revolución liberal conservadora de los años ochenta acentuó esta atención a los fenómenos evaluativos, especialmente por el contexto de la crisis fiscal y las tensiones por la reducción/ampliación del tamaño del Estado. Como resultado de ese proceso, desde mediados de los noventa, se institucionalizó la necesidad de verificar la utilidad de los gastos públicos.

La evaluación de las políticas públicas llegó a ser una disciplina enseñada en las universidades y considerada en numerosas obras metodológicas de la especialidad. Tal vez, más por un reconocimiento pragmático que por una conclusión puramente académica, los procesos de evaluación de las políticas públicas se han ido abriendo camino, con orígenes variados, en diversas latitudes.

La calidad de las decisiones públicas, requerirá entonces de una capacidad de evaluación y seguimiento de los impactos sociales y económicos de las leyes que se aprueban y de las políticas en las que se haya intervenido, directa o indirectamente (Ampuero, 2005).

La evaluación de las políticas públicas incluye también al conjunto de decisiones que los Estados toman en el amplio campo del arte y la cultura, especialmente desde que el acceso y el disfrute de las mismas aparecieron consignadas como un derecho humano esencial en la Declaración Universal de los mismos, adoptada a fines de los cuarenta (Yanez & Carmona Tinoco, 2006, 2002 - 2003).

2.1.5 El efecto de la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno en la evaluación

Para (Osborne, 2006) quien ha enunciado los elementos principales de la administración pública tradicional, basados en la concepción weberiana, el debilitamiento del paradigma tradicional de la administración pública y del Estado del Bienestar, que alcanzó su máximo desarrollo después de la segunda guerra mundial y hasta la década de los setenta, se puede explicar a partir de dos factores relacionados: por un lado, su aplicación mostró un debilitamiento paulatino del Estado en su capacidad de satisfacer las crecientes necesidades sociales de la población; por otro lado, el paradigma comenzó a recibir fuertes críticas de parte de las comunidades académicas y de las élites políticas de los diferentes países, otros autores que centran su análisis y críticas al debilitamiento y declinación del Estado del bienestar son (Dunleavy, 1985), (Chandler, 1991), (Dunleavy y Hood, 1994), (Rhodes, 1997) y (Mischra, 1984).

Por su parte, (Aguilar., 2006) ha argumentado que fueron precisamente las sucesivas crisis económicas las que hicieron evidente la crisis del Estado Social como modelo de gobierno en modo tradicional o jerárquico, abriendo el camino para que otras formas de gobernar y otros modos de pensar la acción de gobernar a la sociedad se abrieran paso tanto en el ánimo de los propios gobernantes como en las comunidades sociales, políticas y académicas de los diferentes países.

Estos cuestionamientos prácticos y teóricos de la capacidad del Estado y de la pertinencia conceptual y política del Estado del Bienestar, han contribuido a impulsar en varios países –incluyendo a México– una serie de reformas orientadas a modificar la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno –en los que se inserta la política social–, las cuales pueden organizarse en dos líneas generales de razonamiento teórico-conceptual (Aguilar., 2006).

Una primera línea de razonamiento encontró su sustento teórico y conceptual en los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991); (Osbourne y Gaebler, 1992); (Dunleavy y Hood, 1994); (Osbourne y Plastrick, 1999). El análisis del sujeto Estado-gobierno y hace énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la ineficiencia económica y administrativa del gobierno. Así, desde inicios de la década de los noventa, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar la práctica del papel del Estado y los ámbitos de acción del gobierno. Para estos autores, la NGP constituye solamente un conjunto de principios instrumentales organizados alrededor del lema “reinventando el gobierno” y que ofrecían respuestas a problemas prácticos que en ese momento enfrentaba la acción del gobierno.

En los principios fundamentales de la NGP se establece que los gobiernos deben guiarse más por su misión, y sus propósitos que por sus marcos regulatorios y que las acciones de las dependencias y entidades del gobierno deben ser evaluadas por el resultado de sus acciones, las cuales a su vez deben estar expresadas en términos de sus objetivos y sus metas, y no únicamente en consideraciones de carácter operativo o de apego estricto a las normas y regulaciones. Más aún, la conducción de los procesos organizacionales del gobierno, como es el caso del presupuesto, debe estar basada en criterios de costos beneficios de los resultados de las acciones del gobierno, es decir, en criterios de eficiencia y eficacia de las acciones y programas de política pública. Finalmente, un gobierno neogestionario orientado a resultados debe incorporar la participación ciudadana en la definición de los objetivos a partir de los cuales es evaluada la acción del gobierno.

Una segunda línea de razonamiento teórico-conceptual se centra más bien en el proceso de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la insuficiencia del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades

modernas (Aguilar., 2006). En oposición al enfoque gerencialista de la NGP, la gobernanza o más bien la nueva gobernanza (NG) se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la eficacia social de las actividades de gobierno en la solución de problemas sociales y la creación de oportunidades.

La gobernanza interactiva o gobernanza sociopolítica, como la definen sus autores más representativos, constituye una perspectiva teórica amplia que ofrece un marco analítico de referencia para entender la naturaleza cambiante y diversa del papel del Estado y el gobierno en la conducción del proceso de gobernar, a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o interacciones de gobierno, las cuales constituyen respuestas a problemas –como la pobreza y el cambio climático– en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas, tal y como sucede en las sociedades modernas (Kooiman, 2004) y (Kooiman, 2008)

Desde el punto de vista de la teoría sociológica, según (Berger y Luckman, 1967), (Giddens, 1984), (Kooiman J. M., 2008), la NG propone también que las sociedades modernas están compuestas por actores de gobernanza cuyas acciones se relacionan con las estructuras, sujetándose a su influencia, pero también modificándolas continuamente. Vistos desde el punto de vista de la sociología del conocimiento, los acuerdos o interacciones que establecen los diversos actores pueden ser también interpretados o conceptualizados como construcciones sociales ancladas en el concepto de dualidad que les es propio a la estructura social.

Estas dos perspectivas analíticas (la NGP y la NG) de la acción de gobernar ofrecen dos abordajes distintos al ejercicio de evaluación de la política pública, entendida ésta en términos generales como “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo o patrón de comportamiento

como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos” (Aguilar, 2008).

En la perspectiva gerencialista de la NGP, la práctica de la evaluación ha fluctuado en dos vertientes. En un primer momento, la evaluación ha estado orientada a verificar que el principio de eficiencia económica se cumpla al interior de cada uno de los programas que constituyen una política pública determinada, es decir, que los objetivos del programa se alcancen al menor costo posible; en un segundo momento, la evaluación ha puesto énfasis en el examen de la eficacia social de los programas y la política pública, en el desempeño del gobierno, en la gestión para resultados y en la organización del Presupuesto basado en Resultados (PbR). En este segundo momento, los programas deben orientar sus objetivos, indicadores y metas hacia el logro de la eficacia en la solución de los problemas sociales públicos (Aguilar, 2008).

Bajo las exigencias más recientes de la NGP y del Presupuesto basado en Resultados, la evaluación de cualquier política pública debería entonces servir de insumo a dos propósitos relacionados con el ejercicio de evaluación. Por un lado, verificar que los programas cuenten con un diseño causal apropiado, con indicadores de eficiencia económica, de eficacia social, y con metas asociadas a resultados con una temporalidad establecida, lo cual debe permitir al gobierno y al resto de los actores políticos y sociales involucrados en la formulación, implementación, monitoreo y vigilancia de los programas tomar decisiones respecto de la permanencia, ajuste o desaparición de cada uno de los programas de la política pública.

Por otro lado, el análisis de una política pública, en tanto un conjunto de programas integrados y orientados consistentemente hacia la solución de un problema público de naturaleza amplia, debería permitir a los diferentes actores públicos y sociales conocer si el conjunto de programas que integran una política pública particular son

consistentes con los objetivos de dicha política pública, eliminando duplicidades, disminuyendo costos y contribuyendo así a solucionar el problema del deficiente desempeño gubernamental en el manejo de la política pública y de la irresponsabilidad del gobierno en la administración del presupuesto público. (Ramos Sosa y Acosta, 2011).

Dos componentes de la política pública, el de la calidad institucional y el de la calidad técnica, “son interdependientes y complementarios, ya que la eficacia pública de un gobierno se alcanza sólo a condición de conjugar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales” y pueden ofrecer más elementos para determinar la idoneidad de una política pública en curso o para indicar los cambios de diferente naturaleza que se deben implementar para que la política pública sea legalmente correcta, culturalmente aceptable, económicamente eficiente, socialmente eficaz, administrativamente factible y políticamente viable (Aguilar, 2008).

Estos dos enfoques teórico-conceptuales—la NGP y la NG—, ofrecen dos abordajes distintos al ejercicio de la evaluación de las políticas públicas. Mientras que la NGP pone el acento en el desempeño del gobierno y en el presupuesto para resultados, en la NG, la eficacia de las políticas públicas tiene un significado más amplio y se asocia en gran medida de la calidad de los acuerdos institucionales que dieron origen a la política pública y a la calidad de las relaciones causales involucradas en el diseño e implementación de la política pública. Esta diferencia en los significados y en los propósitos de la evaluación se encuentra en el centro de las tensiones entre los diversos actores públicos involucrados en la evaluación de la política social en México.

2.1.6 México y la Evaluación de Políticas Públicas

A pesar de las críticas que, la NGP ha tenido en varios países, incluido México, tuvo también una influencia considerable en la definición del papel del Estado desde la década de los noventa; a las críticas que cuestionan su fortaleza conceptual se suman aquellas relacionadas con los resultados deficientes en su implementación –particularmente en países en desarrollo– la racionalidad instrumental y operativa de la NGP sigue teniendo un influjo importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública. Algunas de las experiencias de su aplicación suelen tener muy poca relación con sus principios fundacionales, ocasionando algunos efectos negativos en su práctica, tales como la aplicación a ultranza del adelgazamiento del gobierno mediante la privatización de bienes y servicios públicos, la excesiva desregulación de la actividad económica y la reducción de las políticas sociales a una mínima expresión posible en algunos países durante y después del proceso de ajuste ante los efectos de las crisis económicas de los setenta y los ochenta. (Kliksberg, 2002), (Massé Narváez, 2002) y (Reygadas, 2008).

La conformación hegemónica del sistema político mexicano, la estructuración de un sistema burocrático en la que el Presidente tenía un amplio margen de discrecionalidad para el nombramiento de funcionarios públicos dentro de la administración pública y la relativa disponibilidad de recursos fiscales, favorecieron un esquema gubernamental cuya importancia no radicaba en ofrecer rendimientos o tener un desempeño eficiente, sino implantar aquellos programas y políticas acordes con la agenda política del gobierno en turno (Brachet, 1986). Si bien se pueden enumerar algunas iniciativas de evaluación durante los años sesenta y setenta –como los intentos de controlar y evaluar las empresas paraestatales, así como indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la administración de José López Portillo (Mejía, 2005) fue sino hasta principios de la década de 1980 cuando el tema comienza a cobrar alguna relevancia en el ámbito gubernamental.

Las primeras acciones en materia de evaluación emprendidas durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se centraron principalmente en el control de la burocracia y de las prácticas de corrupción y patrimonialismo (Mejía, 2005). La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que, en principio tenía como misión la evaluación y vigilancia del sector público, se limitó al control legal-administrativo de las organizaciones del gobierno federal (Pardo, 2008).

Una medida relevante en materia de evaluación implementada durante el periodo 2000-2006 fue el paulatino viraje en el paradigma de control legal que venía aplicando la SECODAM. A partir de 2003, se amplió la perspectiva de trabajo institucional en materia de valoración de las dependencias públicas para incluir una versión modificada de la política de función pública que instancias como el Public Management Programme (PUMA) que la OCDE operó durante varios lustros y que auspició y apoyó la implantación de modelos de mejora y modernización administrativa y el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España popularizaron durante los años noventa. El resultado en México fue la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Se buscó que la SFP se configurara como un centro que evaluaría el desempeño global de la Administración Pública Federal a partir de indicadores en temas transversales como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad (Mejía, 2005). El modelo fue conocido como Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

Hacia el final del 2006 se conformó un esfuerzo a favor de la implantación de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas del gobierno federal. Se trató de la convergencia de intereses y propuestas provenientes tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Legislativo. Este esfuerzo se basó en la idea de establecer como un requisito obligatorio para los programas y políticas de carácter social la realización regular y sistemática de evaluaciones. Y se concretó en la nueva Ley

General de Desarrollo Social que creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) con facultades técnicas y de vinculación amplias para diseñar, promover, aplicar y difundir diferentes tipos de evaluación. El Consejo ha venido constituyéndose, desde entonces, en la principal instancia de evaluación de políticas y programas dentro y fuera del gobierno federal;

El punto de arranque de la fase que vive actualmente la política federal de evaluación tuvo lugar en los meses previos al inicio de la administración calderonista. La aplicación consensuada de un paquete de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria permitió que, una vez hecho el cambio de gobierno, se construyera el Sistema de Evaluación del Desempeño o SED, que tiene por objeto vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario

Para el desarrollo integral de los procesos de evaluación, previstos en la Ley, desde marzo de 2007 se ha venido conformando un instrumental reglamentario y técnico, entendido y definido como los elementos que tendrán que sustentar y hacer realidad las dos principales necesidades: la apropiación en el seno de los programas y las dependencias y la superación del enfoque de control al que aún se asocia a la evaluación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público aseguró la publicación y aplicación de los Programas Anuales de Evaluación 2007 a 2013; contando con el liderazgo técnico y operativo del CONEVAL. Estos programas anuales han incidido en un número significativo de sectores de la Administración Pública Federal, incluido obviamente el del Desarrollo Social. De igual forma, la SHCP ha conseguido que la mayoría de los más de mil programas federales que cuentan con recursos presupuestales cuenten con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a la

que se asocian indicadores de proceso e indicadores de resultados por ejercicio fiscal. Están pendientes aún los mecanismos que permitan asociar positivamente las matrices con los resultados de las evaluaciones y con la asignación efectiva de gasto.

La SFP creó en abril de 2009 la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG), su papel se ha limitado a la ratificación de los instrumentos y propuestas que emanan, ya sea de la SHCP, o del CONEVAL. Este último ha fungido, en términos legales y técnicos, como la principal instancia generadora de condiciones y medios para la paulatina expansión del SED y la eventual adopción de la evaluación por parte de las dependencias y entidades de la APF.

Es necesario que ocurran actuaciones concretas en el nivel operativo del esquema conceptual para promover un mayor grado de conciencia individual respecto a la función social de la evaluación; algunas acciones de capacitación y sensibilización en torno a la evaluación del desempeño individual han servido para generar los primeros referentes o anclajes de una cultura de evaluación. Se hace indispensable que al interior del SED se promuevan acciones vinculantes que, tal y como sucedió en décadas anteriores con la adopción de otras innovaciones y modernizaciones del sector público, produzcan la interiorización de los valores y fines de la evaluación como una práctica socialmente útil.

Ante el doble mandato legal –evaluar versus coordinar la evaluación de la política de desarrollo social– del CONEVAL, establecido respectivamente por la Ley General de Desarrollo Social y por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, una gran parte del esfuerzo institucional en materia de evaluación en los últimos años ha estado dedicado a tres tareas relacionadas más con la implementación del SED que con la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política social, provocando algunas tensiones institucionales adicionales: 1)

normalizar la práctica de la evaluación; 2) contar con una primera evaluación de la consistencia interna de los programas sociales federales y construir las matrices de indicadores y resultados, y 3) revisar y “certificar” la calidad de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios que los programas elaboraron e integraron a sus matrices de indicadores y resultados a partir de la evaluación de consistencia y resultado.

Si la eficiencia económica, la eficacia social, el desempeño del gobierno y el presupuesto para resultados han constituido los valores supremos y los propósitos de la acción de gobernar y del ejercicio de evaluación de la política pública en muchos países –incluyendo México– en las últimas décadas de gobiernos neoliberales y neo gerencialistas, la evaluación adquiere un carácter más sustantivo si la política pública es concebida en términos conceptuales como una acción colectiva en cuya consideración, formulación, implementación y evaluación participan además del gobierno otros actores públicos y sociales tales como los partidos políticos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, es decir, si la política pública es definida como un sistema de acción pública en modo de gobernanza y si la práctica de la evaluación se orienta entonces en un sentido más amplio a comprobar la calidad institucional y la calidad cognoscitiva técnica de la política pública (Aguilar, 2008).

Los avances distan mucho de poder considerarse como suficientes para un país de las dimensiones presupuestarias y organizacionales que tiene México. En un sentido, la institucionalización jurídica de los mecanismos de evaluación es uno de los mayores retos, pues sólo en la medida en que se adopten decisiones claras en este campo se podrá avanzar en el rediseño de la gestión pública, en la adecuación de las normatividades y reglamentaciones locales y, por supuesto, en la institucionalización efectiva de una política de evaluación que vaya más allá de la discusión presupuestaria. (Ramos Sosa y Acosta, 2011).

CAPITULO III. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

3.1 Antecedentes históricos de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México

La historia de la participación ciudadana institucionalizada puede interpretarse como una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México, o como el resultado de un dilatado aletargamiento ciudadano que, durante mucho tiempo, pasó por alto la necesidad de involucrarse en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada en su ciudad.

No vamos a discutir aquella validez de cada una de estas tesis, ni mucho menos a hacer una revisión íntegra de la "evolución" histórica —impulsada por el sistema o por el despertar cívico de los capitalinos— de las distintas figuras jurídicas o condiciones estructurales que han circunscrito el ejercicio de la participación ciudadana institucionalizada. Nos interesa fundamentalmente recuperar la historia para reconstruir los orígenes y los anclajes en los que se cristalizaron los principios estructurales de la cultura política que, desde entonces, subyacen en las posibilidades y limitaciones mismas de los procesos participativos institucionales de los capitalinos.

3.1.1 Institucionalidad y Corporativismo de la Participación Ciudadana (1928-1980).

a) 1928–1940

La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1928, podría catalogarse como el comienzo de la conspiración contra la expresión democrática y la

organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México y, sobre todo, como el instrumento donde se sentaron las bases para consolidar un modelo de participación exclusivamente corporativo y políticamente controlado.

La ley de 1928, promovida por el General Álvaro Obregón y alentada por el entonces Presidente de la República, Emilio Portes Gil, modificó radicalmente la forma de gobierno de la Ciudad de México. En ella se dispuso oficialmente la desaparición del régimen municipal y se estipuló que el Gobierno de la Ciudad sería responsabilidad directa del Presidente de la República, quien lo ejercería a través de un nuevo órgano creado ex profeso: el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo titular —jefe o regente— sería un funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo. Esa misma ley, en su Capítulo X, preveía la constitución de un amplio Consejo Consultivo vinculado con el DDF y una serie de órganos similares vinculados directamente con cada una de las trece delegaciones políticas que existían en la capital de acuerdo con su organización territorial y administrativa.

A partir de aquí, diversos estudios han planteado que la forma de gobierno y el estatus jurídico que se desprendió de la LODFTF de 1928 (y que privó hasta 1940) marcó la vida política y la práctica misma de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Esto es —de acuerdo con ciertos analistas políticos—, con la desaparición del régimen municipal y la creación de un órgano de gobierno (DDF) en manos del Presidente de la República, de la noche a la mañana se conculcaron drásticamente los derechos políticos de los capitalinos y, en cierta medida, se suspendió la vida cívica de los mismos con respecto al ejercicio y conducción de su gobierno local.

Más aún, aparte del golpe antidemocrático y en contra de la participación ciudadana que representó la ley impulsada por el General Obregón; se afirma que la reforma de 1928 no sólo nutrió la centralización del poder en la institución presidencial, sino

que además propició una tendencia creciente en la despolitización del gobierno de la entidad que desde entonces tomó un tinte más bien burocrático–administrativo.

Por otro lado, centrándonos en las implicaciones que la LODFTF tuvo en la conformación del modelo institucional de participación ciudadana, se dice que la creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), así como los respectivos Consejos Consultivos Delegacionales (CCD) —previstos en la ley como órganos de participación ciudadana dirigidos a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades y a fungir como órganos de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF, como a los respectivos delegados—; en realidad sólo representaban figuras de participación simples para enmendar la desaparición del régimen municipal, transformar la participación política en participación social y disminuir los conflictos políticos de la capital.

Asimismo, con base en las limitadísimas funciones de estos consejos consultivos (proponer reformas para los reglamentos y medidas para mejorar los servicios públicos, denunciar faltas y deficiencias de los mismos, así como revisar y opinar sobre ingresos y egresos del DDF), se afirma que estos organismos fueron inocuos mecanismos de participación ciudadana que, de acuerdo con la conformación gremial y designación vertical de sus integrantes, terminaron convirtiéndose en un tipo de representación corporativa vinculada con diferentes instancias de gobierno de la ciudad.

Los órganos (CCCM y CCD) mediante los cuales se buscaban promover la participación ciudadana y, en este sentido, garantizar la representación de los intereses comunitarios y locales de los capitalinos, se convirtieron desde entonces en una junta de notables y en un mecanismo altamente corporativo subordinado a las decisiones del regente y de los delegados. Se instituyó así un régimen de gobierno que al canalizar solamente las demandas de los grupos organizados (comerciantes y grupos profesionales principalmente) soslayaba la participación de

todos aquellos ciudadanos que no pertenecieran a algún gremio u organización corporativa.

En resumen, la reforma constitucional promovida en 1928 por el General Obregón (vigente hasta 1940), podría verse como el inicio de la conspiración del Sistema Político Mexicano contra la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México: la supresión del régimen municipal cristalizada en la LODFTF marcó el origen de un régimen autoritario en el que se reforzó la centralidad de la figura presidencial; se conculcaron los derechos políticos de sus habitantes; se despolitizó el ejercicio del gobierno de la capital y comenzó el proceso de institucionalización y corporativización de la participación ciudadana.

No obstante, como asentamos con anterioridad, la historia de la participación ciudadana de los capitalinos también puede verse como el producto de un largo ensueño en que entraron sus habitantes a partir de 1928. Diversos estudios han subrayado que, independientemente de las dificultades financieras y organizativas de la vida municipal que hasta entonces había prevalecido en la capital, la creación de la LODFTF tuvo igualmente la intención principal de eliminar la vida política de la ciudad. Sin embargo, la reforma constitucional con la cual se consumaba el despojo del último reducto de gobierno autónomo para los habitantes de la Ciudad de México, se ejecutó sin mayor reacción por parte de la ciudadanía capitalina. Si acaso, se levantaron algunas voces pero sin mayor eco, como la de Lombardo Toledano (uno de los 21 diputados que votaron en contra de la reforma aprobada en la XXXII Legislatura) quien criticó con fuerza la supresión del régimen municipal.

Si nosotros aniquilamos este principio (el de la libertad municipal), si hacemos depender esta gran entidad administrativa del Ejecutivo Federal y matamos la libertad de intervención del vecindario en los negocios del mismo, indudablemente que desde luego se producirá una disociación cívica en la población más importante de la República.

Posteriormente, a pesar del funcionamiento ineficaz del CCCM y de los respectivos CCD, para representar las necesidades y el interés ciudadanos ante las instituciones de gobierno correspondientes, no sólo no existieron mayores protestas o críticas, sino que durante los años siguientes la participación ciudadana se limitó y centralizó aún más.

b) 1940–1970

La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), emitida el 31 de diciembre de 1941, durante el sexenio del General Ávila Camacho, confirma el control absoluto del Ejecutivo en el gobierno de la ciudad y borra de una sola pincelada y sin mayores explicaciones a los CCD. Aún más, según las disposiciones de esta nueva ley se reducían las funciones del único órgano de representación ciudadana: el CCCM, que de por sí servía de parapeto para justificar el carácter democrático del gobierno capitalino, ya no tendría la facultad de revisar la cuenta anual del DDF; sus facultades quedarían reducidas a la presentación de informes sobre obras y servicios públicos brindados desde las diversas administraciones delegacionales y a la realización de algunos actos exclusivamente protocolarios.

En otras palabras, la LODDF de 1941, gracias al aletargamiento de los capitalinos o a la conspiración efectiva y silenciosa del sistema, volvió a restringir las funciones de la participación ciudadana, al reafirmar el carácter gremial del CCCM, limitarlo como órgano consultivo y supeditar su funcionamiento a las decisiones del Jefe de Gobierno.

c) 1970–1980

El modelo de participación ciudadana instaurado a partir de 1928, reforzado y limitado con las reformas de la LODDF de 1941, sufriría nuevas transformaciones en la década de los setenta. Aunque en realidad, la LODDF expedida durante el

sexenio de Luis Echeverría, si bien daría pie a la creación de nuevas instancias de representación ciudadana (junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana), así como al desplazamiento del criterio gremial que privaba en la integración del CCCM, no introduciría mayores modificaciones en las formas de relación, integración, organización y función de la participación ciudadana.

El CCCM así como la nueva estructura vecinal instaurada a partir de la LODDF de 1970, continuarían siendo, en general, espacios institucionalizados de participación carentes de una verdadera representatividad ciudadana; desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno y, por tanto, sólo funcionales como órganos corporativos y clientelares vinculados más con gremios o sectores económico-políticos que con los intereses de los capitalinos.

Por otra parte, las reformas de la LODDF de 1970 no sólo ratifican la función operativa y consultiva de los diversos organismos ciudadanos (CCCM, junta de vecinos, asociación de residentes y comités de manzana), sino además instaurarían un modelo de participación ciudadana fuertemente estructurado que sin duda alimentó el sistema corporativista y las relaciones clientelares entre estos órganos ciudadanos y las respectivas instancias de gobierno.

En suma, la creación de la nueva estructura vecinal derivada de la LODDF de 1970 (y sus respectivas adiciones, sobre todo la de 1978), no modificó las dinámicas o las formas de participación ciudadana originadas a partir de 1928, sino que por el contrario, estructuró, burocratizó e instauró innovadoras formas de control institucional sobre la acción ciudadana completamente subordinadas a la estructura gubernamental.

En este sentido, podría decirse que la conspiración del sistema político en contra de la participación ciudadana continuó sin mayores obstáculos hasta muy entrada la década de los ochenta, pues aun cuando se afirme que la LODDF de 1970 fue

impulsada por la efervescencia política promovida por el movimiento estudiantil de 1968, es decir, por una fuerte crítica ciudadana hacia el sistema político, en los hechos esto no se tradujo en la creación en una "nueva" estructura vecinal que incentivara la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México, sino en un sofisticado modelo de participación con un claro perfil territorial para fortalecer y refuncionalizar la estructura del partido de Estado (PRI), pues al igual que otras instancias creadas en esta misma década, como la Procuraduría de Colonias Populares del DF, únicamente sirvieron como plataformas para capitalizar la acción política de los líderes priistas y controlar toda expresión u organización autónoma por parte de los capitalinos. Expresión y organización ciudadana que, dicho sea de paso, tampoco estuvieron del todo alerta, ya que durante más de una década no se presentaron mayores resistencias al funcionamiento de dichas instancias ciudadanas, sino, por el contrario, cierto desinterés, apatía y ausentismo en los procesos de elección de sus representantes vecinales. Cuestiones que si bien podrían leerse benévolamente como respuestas críticas hacia el modelo de participación ciudadana gubernamental, también podrían percibirse como claros síntomas de un conformismo ciudadano creciente, paradójicamente proporcional a la evolución de los conflictos urbanos derivados del crecimiento poblacional y la expansión urbana registrada durante esa década sobre el territorio del DF.

Otro ejemplo de este posible aletargamiento ciudadano, está representado, sin duda, en la importancia otorgada a las nuevas figuras de participación ciudadana instauradas a partir de la reforma política constitucional impulsada por el gobierno de López Portillo en 1977. El referéndum y la iniciativa popular incorporados en el capítulo sexto de la LODDF de 1978, bajo el título "De la Participación Política de los Ciudadanos", a pesar de sus limitaciones estatutarias, fueron espacios de participación sin mayor relevancia, tanto que su posterior desaparición del texto constitucional pasó inadvertida para la mayoría de los habitantes y actores políticos de la capital.

Si bien la iniciativa popular y el referéndum parecieron casi ridículos, con el tiempo la situación política de los capitalinos resultó peor, puesto que nunca se pusieron en práctica tan generosas figuras de participación. Insuficientes y ajenas resultaron en aquel entonces esas formas de participación ciudadana, tanto que para el conjunto de la sociedad civil y en especial para los partidos políticos, su desaparición del texto constitucional pasó inadvertida.

3.1.2 Revitalización de la Participación Ciudadana (1980–1996)

a) 1980–1990

En la historia de la participación ciudadana de la Ciudad de México, la década de los años ochenta es catalogada, regularmente, como un periodo de revitalización, o mejor dicho, como el momento clave del despertar de los capitalinos con respecto a la organización autónoma y expresión independiente de sus demandas, necesidades e intereses ciudadanos.

Los años ochenta fueron testigos de una gran efervescencia política y social en la Ciudad de México. Las grandes movilizaciones urbanas protagonizadas por el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otras, sin duda incentivaron la participación autónoma de los capitalinos y crearon nuevos y alternativos canales para la expresión ciudadana independiente, con lo cual, terminaron cuestionando los medios institucionales dispuestos para canalizar la participación ciudadana y, sobre todo, disputando enérgicamente la hegemonía territorial de las intocables organizaciones priistas con las que, hasta entonces, el partido y las instancias gubernamentales controlaban férreamente las estructuras de participación y expresión ciudadanas de los capitalinos.

La confrontación y movilización constantes de los actores sociales, la gestación de formas de participación autónomas dentro de las instancias gubernamentales y la creciente tensión social y política que se vivió durante los años ochenta, no sólo dio muestras de la capacidad auto organizativa de la ciudadanía, sino que además motivó o influyó directamente en la gestación de la reforma política del gobierno del DF, que a partir de 1986, a iniciativa del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se iniciaría con carácter de urgente con el objetivo de lograr una mayor gobernabilidad y garantizar más espacios de participación ciudadana. Como resultado de esta primera reforma política, independientemente de sus limitaciones y frustraciones, en 1988 se introdujeron algunas modificaciones en la LODDF y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Después de casi seis décadas, desde que se suprimiera el régimen municipal de la capital y se transgredieran con ello los derechos políticos de los capitalinos, con la creación de la ARDF se daban los primeros pasos en la democratización de la ciudad y en la restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes.

No obstante, a pesar del auge que experimentó la participación ciudadana en la década de los años ochenta y de la "evolución del régimen jurídico político" que se registró en el DF (con respecto a la situación que prevalecía desde 1928), en realidad podría decirse que la conspiración del sistema político continuaba.

Hasta entonces, con todo y esa gran efervescencia social y política que imprimió el movimiento urbano popular, la situación jurídica del gobierno ciudadano no se logró modificar sustancialmente: el gobierno de la ciudad continuaba en manos del Ejecutivo Federal y la novedosa ARDF se sumaba a los inocuos órganos de representación ciudadana.

Ciertamente la conformación de la ARDF permitió institucionalizar la gestoría y atención de demandas ciudadanas, pero en realidad fue una instancia sin mayores capacidades de ejecución o decisión, subordinada completamente al Congreso de la Unión y a las propias disposiciones del Ejecutivo. En este sentido, de acuerdo con algunos analistas políticos, la creación de la ARDF fue apenas una pequeña concesión del poder presidencial ante la exigencia creciente por parte de la oposición de crear el estado 32 de la federación en el territorio del DF, con plena autonomía para que sus habitantes tuvieran la oportunidad de elegir democráticamente a sus propios gobernantes. Además, este órgano de representación política, si bien tenía la intención de democratizar la vida capitalina, en realidad no fomentó, ni incentivó una mayor participación ciudadana autónoma, sino que, por el contrario, reforzó los mecanismos corporativos y clientelares del sistema político mexicano. En otras palabras, la integración y desempeño de la ARDF difícilmente representó los intereses y problemas cotidianos de los capitalinos y mucho menos reflejó al conjunto de los actores urbanos más representativos del DF, pues durante los primeros años de su funcionamiento, dicha instancia estuvo integrada mayoritariamente por políticos pertenecientes a la burocracia del partido oficial, o lo que es lo mismo, por representantes de organizaciones gremiales o sindicales controladas por el PRI.

Por otro lado, el modelo de participación ciudadana, con sus respectivas instancias operativas (CCCM, Juntas Vecinales, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana), aunque fue duramente criticado por la gran movilización urbana popular de los años ochenta, no sufrió mayores cambios. Su estructura y, sobre todo, el tipo de relaciones corporativas y clientelísticas en él y por él afianzadas continuaron funcionando hasta muy entrada la siguiente década.

Pero los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados desde la lógica del Sistema Político Mexicano, no sólo continuaron funcionando como simples instancias de consultoría, sino que además —establecido su carácter corporativo y

de acuerdo con el nuevo contexto político instaurado en la Ciudad de México a partir de la década de los ochenta—, estos órganos se convirtieron en efectivas plataformas electorales y/o comités de campañas proselitistas al servicio del partido gobernante.

De tal manera, todo parece indicar que en la década de los ochenta, la conspiración del sistema continuó vigente a pesar del despertar ciudadano.

b) 1990–1996

A partir de los años noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se sucederían diversas modificaciones en el estatus jurídico del Distrito Federal. En primer lugar, en 1993 se harían algunas modificaciones constitucionales. Con base en estas nuevas disposiciones, en febrero de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el DF pasa a ser una "entidad federativa". En julio de ese mismo año se expediría el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), y unos meses después, en noviembre, la ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno local —junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia—, por lo que en adelante, ampliadas sus facultades, la ARDF se reestructuraría y pasaría a constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Además, con estas modificaciones constitucionales se acotaron también las facultades del Presidente de la República para designar al jefe capitalino. A partir de 1997, el Jefe de Gobierno sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el DF, "que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la ARDF". Este nombramiento debería ser ratificado por la propia ARDF y si no, en la eventualidad de ser rechazada dicha propuesta por tres ocasiones, su designación se trasladaría al Senado, quien hará directamente el nombramiento del Jefe del DF.

Establecida la autoridad de legislar de la nueva ALDF, el 10 de junio de 1995, conforme a lo estipulado en el EGDF, se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), con la cual, a pesar de su cuestionada legitimidad, se da paso, en noviembre de 1995, a la constitución y elección de los Consejos Ciudadanos.

Conviene subrayar que con los llamados Consejos Ciudadanos, no sólo se recuperaba la idea de los Consejos Delegacionales establecida en la LODFTF de 1928 y se desaparecían formalmente otras instancias de colaboración ciudadana (CCCM y Juntas Vecinales) sino, sobre todo, se establecía por primera vez — de acuerdo con la reforma del Artículo 122 de la Constitución Política — un organismo ciudadano con ciertas funciones ejecutivas.

De acuerdo con las modificaciones constitucionales realizadas en 1993 y lo estipulado en la LPCDF de 1995, los Consejos Ciudadanos — como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana elegidos mediante sufragio directo en cada una de unidades delegacionales — quedaron facultados para intervenir, en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal. Es decir, se les otorgaron facultades para consultar y aprobar el Programa Operativo Anual (POA) de la Delegación, representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales y, para apoyar el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, alumbrado, etcétera, así como en programas de protección civil, atención social de servicios comunitarios, deportivos y culturales.

Como se puede observar, las reformas Constitucionales de 1993, así como aquellas introducidas en el diseño del gobierno del Distrito Federal a partir del 94, abrieron indudablemente una nueva etapa en la organización política y jurídica de la capital. La participación ciudadana en la Ciudad de México, pasado el estupor del 1988, se

revitalizaba nuevamente y, con esta serie de transformaciones estatutarias sobre el régimen del DF, impulsaba la transición y democratización del gobierno capitalino. No hay que olvidar que las modificaciones a la Carta Magna, abiertas oficialmente durante el sexenio salinista, fueron promovidas vigorosamente por la organización de un plebiscito ciudadano que, a pesar de sus limitaciones y obstáculos, influyó de forma determinante en la reforma política del Distrito Federal iniciada en 1993. Por otra parte, de acuerdo con algunos analistas políticos, con la realización de este plebiscito, se abrían las esclusas de la participación ciudadana; se marcaba una nueva manera de participación de la sociedad civil capitalina y, sobre todo, se expresaba abiertamente el reclamo ciudadano de democratizar el gobierno de la ciudad capital.

No obstante, a pesar de todos estos avances, todo parece indicar que la conspiración del sistema político en contra de la participación ciudadana aún seguía vigente. La mayoría de los estudiosos que dan cuenta de las transformaciones sucedidas durante los primeros años de la década de los noventa, si bien subrayan que la reforma política experimentada en la metrópoli capitalina significó avances importantes en la democratización del gobierno del DF y en la remoción de algunos de los elementos que impedían la participación ciudadana, plantean igualmente que estos cambios formaban parte de la estrategia del sistema político para legitimar el control del gobierno capitalino en manos del Presidente de la República; tutela que, para entonces, era ya fuertemente cuestionada, pues a pesar del evidente descrédito electoral del partido oficial en el DF, la dirección jurídica y administrativa de la ciudad permanecía en manos de su principal dirigente —el Presidente— que desde 1928 hasta 1997 decidiría quien (de los miembros del partido, por supuesto) sería nombrado como Jefe de Gobierno.

Con la reforma política de 1993, ciertamente se acotaban las facultades del Ejecutivo para designar al titular del gobierno capitalino, pero su nombramiento y remoción, finalmente, seguía dependiendo de instancias federales: la Cámara de

Senadores y el Presidente de la República. Para algunos analistas políticos, se trataba entonces de una manera poco democrática con la que se le daba la vuelta al problema de la elección directa del jefe del DF; para otros, los avances de esta reforma estaban sujetos a la composición real de la asamblea en la que se daría la elección del regente, es decir, a la conformación de la ARDF, pues, sin duda, de acuerdo con la llamada "cláusula de gobernabilidad" y el repunte del priismo después de las elecciones de 1988, se preveía nuevamente su sobrerrepresentación en la Asamblea electa en 1997 y, por tanto, la propia fragilidad de las modificaciones para designar al regente capitalino.

Por otra parte, si bien a partir de 1994 se amplían las facultades de ARDF y se constituye formalmente la primera Asamblea Legislativa del DF como un órgano de gobierno local; en realidad, podría decirse que con esta reforma sólo se aumentaron las competencias fiscalizadoras de la Asamblea — conforme al EGDF de 1994, la ARDF (ALDF, a partir de su renovación en noviembre del mismo año) se convertiría en una instancia corresponsable de la discusión y aprobación del presupuesto de egresos del DF, así como de las contribuciones por cobrar —, pero que, aparte de esto, sus atribuciones distaban mucho de parecerse a las de un Congreso local, pues su capacidad de legislar seguía supeditada a las materias que no fueran competencia del Congreso de la Unión.

En este sentido, aunque la reforma política del DF, iniciada con las modificaciones Constitucionales de 1993 y cristalizada en el EGDF de 1994 y la LPCDF de 1995, permitió una apertura en los canales de representación y de participación ciudadana de la capital, la estructura jurídico-política del gobierno capitalino conservó sus rasgos distintivos tradicionales.

Con respecto a las repercusiones que esta reforma tuvo en el modelo de participación ciudadana experimentado a partir de 1995, los resultados tampoco son nada satisfactorios. Si bien se suprimió formalmente al inoperante CCCM, así como

las inertes Juntas de Vecinos, la conformación y elección final de los nuevos Consejos Ciudadanos — originalmente pensados como la fórmula promisorio para incentivar la participación ciudadana y, sobre todo, como un efectivo organismo para la fiscalización de las autoridades ejecutivas (en este caso delegacionales) — no cumplió con su propósito.

De acuerdo con algunos analistas, la propuesta de los Consejos Ciudadanos, concebida teóricamente como un modelo de participación más abierto y como un medio efectivo para formalizar la participación ciudadana institucionalizada, en la práctica, sólo fue una estrategia más con la que el sistema político trató de recuperar su legitimidad para continuar gobernando la capital y crear un mecanismo más para garantizar la gobernabilidad de la gran metrópoli.

La elección y conformación de los Consejos Ciudadanos en 1995, representa, sin duda, el reflejo contundente del rasgo estratégico que finalmente terminarían adquiriendo dichos órganos de participación ciudadana. En primer lugar, la inconsistencia de la LPCDF — aprobada aceleradamente por la mayoría priista, en junio de 1995 — para regular la organización de la contienda electoral en la cual se habrían de elegir a los Consejeros, dio como resultado que la constitución de estos órganos de representación ciudadana nacieran debilitados por un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley.

Las irregularidades jurídicas y políticas que rodearon al proceso de elección de Consejos Ciudadanos, redundaron en el poco interés por parte de la ciudadanía para la elección de estos órganos. El 12 de noviembre de 1995 únicamente participó el 20% de la población empadronada, dato por demás paradójico si se toma en cuenta que el DF era una de las entidades en las que en los últimos 25 años se habían registrado los niveles más altos de votación.

Pero más allá de la poca legitimidad con la que nació este modelo de participación ciudadana, lo cierto es que la función de los Consejos Ciudadanos no obtuvo los resultados que se esperaban. En palabras de un exconsejero ciudadano, las posibilidades de acción de estos órganos ciudadanos, en la práctica, disminuyó el alcance de sus funciones, pues para cumplir con las importantes potestades que la ley les otorgaba, los consejeros electos requerían contar con conocimientos técnicos que muchas veces no poseían.

Con todos estos antecedentes, un año y medio después — de acuerdo con las modificaciones al Artículo 122 Constitucional establecidas en agosto de 1996 y las correspondientes reformas al EGDF y LPCDF realizadas en noviembre de ese mismo año —, la ALDF deroga todos los artículos referidos a la elección de los Consejos Ciudadanos, es decir, el modelo de participación aprobado y elegido apenas el año anterior queda definitivamente anulado del marco capitalino.

¿La ciudadanización de la gestión pública fracasaba una vez más, o la lógica del sistema se imponía nuevamente? Como haya sido, la eliminación de este promisorio modelo de participación ciudadana desapareció nuevamente sin mayores resistencias.

3.1.3 Nuevas condiciones de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México (1996–2000)

A diferencia de las reformas anteriores (1987–1993), la reforma política del 1996 sí logró modificar sustancialmente la estructura jurídico-política del DF. En primer lugar, el gobierno capitalino ya no dependería exclusivamente de los poderes federales, sino que su conducción y organización, desde entonces, sería una competencia de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En segundo lugar, a partir de 1997, el Jefe de Gobierno del DF sería electo democráticamente mediante sufragio libre, secreto y directo. Esto es, a partir de

1997, el titular del Ejecutivo local ya no dependería del Presidente de la República, sino que tendría su propia base de legitimación popular.

Por otro lado, con el propósito de reducir los conflictos entre los órganos federales y locales en el gobierno de la capital, se estableció que las facultades de la ALDF ya no estarían supeditadas a la competencia del Congreso de la Unión, sino expresamente conferidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Además, en cuanto al nombramiento de los titulares de los órganos político – administrativos (delegaciones), se dispuso que éste, a partir de 2000, se realizara igualmente mediante sufragio libre, secreto y directo.

En cuanto al nuevo modelo de participación ciudadana, como ya se mencionó, los Consejos Ciudadanos desaparecieron y en cambio los legisladores sólo apuntaron un acuerdo político para "el establecimiento de formas de participación y consultas ciudadanas directas (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) encaminadas a tener efectos aprobatorios o derogatorios de leyes locales o decisiones gubernamentales".

En resumen, se podría decir que con la reforma política de 1996, se modificó la naturaleza jurídico-política del DF; se restituyeron los derechos políticos de los capitalinos para elegir a sus gobernantes y las autoridades adquirieron una nueva legitimidad, pero se dejaron pendientes los mecanismos o las fórmulas adecuadas para sustituir al modelo de participación ciudadana anulado.

Independientemente de los asuntos y demandas que la Reforma Política del DF de 1996 dejaba pendientes, ésta fue el fondo jurídico donde, después de casi 70 años, los habitantes de la Ciudad de México volvieron a elegir democráticamente a su Jefe de Gobierno y a sus representantes a la Asamblea Legislativa. El 6 de julio de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ganó contundentemente la elección para la

jefatura de Gobierno del DF (48%), y los puestos a la ALDF igualmente fueron ocupados mayoritariamente por los candidatos perredistas (45.4%).

En noviembre de 1998, con un Jefe de Gobierno y un órgano legislativo en manos de la oposición, se aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF98) y se sustituyó formalmente a la LPCDF vigente desde junio de 1995. La nueva ley, que entró en vigor a partir de 1998 — y actualmente en revisión por la Asamblea — tenía "por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México".

Con la LPCDF98, por tanto, se establecían a los Comités Vecinales como el nuevo modelo de participación ciudadana institucional, la nueva estructura de representación ciudadana con la que se habría de sustituir tanto a los Consejos Ciudadanos, como a su ya caduca estructura vecinal (Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes).

De acuerdo con dicha ley, los Comités Vecinales serían los nuevos órganos de representación ciudadana — constituidos formalmente por elección libre, secreta y directa en cada colonia, barrio o unidad habitacional —, cuya función principal consistiría en relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de sus respectivas demarcaciones territoriales, teniendo por objeto supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados por dichos órganos político – administrativos.

No nos vamos a detener en analizar las atribuciones con las que la LPCDF98 faculta a estas nuevas instancias de participación ciudadana, por el momento basta mencionar que con base en dicha ley, el 4 de julio de 1999 se realizó la desolada

elección de los Comités Vecinales. Ese día apenas el 9.5% de la lista nominal de electores salieron a votar, lo que en los hechos significó 513 016 sufragios de un total posible de 6 036 486 electores.

En otras palabras, el nuevo modelo de participación ciudadana, a pesar de surgir en un contexto político distinto, tuvo muy poca aceptación por parte de la ciudadanía. Pero los problemas de la nueva estructura de representación vecinal (planteada y aprobada por la oposición) no terminarían ahí. Diversos analistas han coincidido en señalar que los comités vecinales, desde su nacimiento y pasados sus tres años formales de vigencia, son órganos "atomizados", "mermados", "divididos" y sin mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de las autoridades delegacionales.

Más aún, se dice que este modelo de participación ciudadana institucionalizada, además de que no logró erradicar las formas de participación corporativistas y clientelares que sustentaron la legitimidad priista durante varias décadas en la Ciudad de México, limitó severamente los alcances de la acción ciudadana al instaurar una estructura de representación vecinal excluyente de cualquier otro criterio o tipo de "identidad" que no pase por la calidad de "vecino".

En resumen, todo parece indicar que la democratización del régimen del DF, el arribo de la oposición al gobierno de la ciudad, el reacomodo de las fuerzas partidarias en el panorama político de la capital, así como el "rediseño" institucional del modelo de participación ciudadana, en realidad no plantearon nuevas condiciones para el despliegue y consolidación de la misma.

¿Por qué todas estas condiciones, cristalizadas a partir 1997, no se convirtieron en elementos suficientes para instaurar y fomentar procesos significativos de participación ciudadana? ¿Será que el despertar ciudadano llegó muy tarde, será que la supuesta conspiración en su contra está consumada? Como quiera que haya

sido, con esta vuelta al pasado sólo hemos pretendido reconstruir los orígenes y los anclajes históricos en los que se cristalizaron los principios estructurales (el conjunto de prácticas y percepciones inveteradas), que desde entonces acotan e inciden en el desarrollo de la participación ciudadana capitalina.

3.2 Cultura Política y Participación Ciudadana en el DF

Sería ingenuo y poco sensato afirmar que durante 70 años de historia de participación ciudadana únicamente se constituyeron una serie de prácticas, percepciones y códigos desfavorables a su impulso y consolidación.

Definitivamente, la transformación de la naturaleza jurídico – política del DF, la creación de nuevas instancias de representación políticas y ciudadanas, son muestras palpables de la democratización de la estructura gubernamental, de la conformación de un marco institucional con mayores posibilidades de interacción e interlocución entre el gobierno y los habitantes del DF y, en este sentido, de la construcción de una nueva cultura política en la Ciudad de México.

Sin embargo, no sería del todo correcto pensar que dichas modificaciones legales e institucionales (las "innovaciones" en el modelo de participación ciudadana gubernamental) nos hablen de la conformación de una nueva cultura política, por ejemplo, de una cultura completamente democrática y participacionista. Para ello, sin duda, se requiere de algo más que reglas y opiniones favorables. Se precisa, sobre todo, de observar su traducción en prácticas sociales cotidianas y concretas. Pero no vamos a discutir aquí si la cultura política de los capitalinos se ha transformado o está anquilosada. Más bien nos interesa resaltar algunas de las prácticas, percepciones y códigos simbólicos — recreados a lo largo de la historia de la participación ciudadana institucionalizada — que hoy por hoy forman parte de las costumbres y tradiciones que explican, en gran medida, los alcances y limitaciones de los procesos de participación ciudadana.

3.2.1 El Presidencialismo y el desdén por la Participación Ciudadana

Con la supresión del régimen municipal en 1928, el gobierno de la ciudad capital, bajo la responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, no sólo impulsó la creación de un sistema autoritario y centralista, sino que a la vez instauró una serie de dispositivos de corte patrimonialista que fomentaron la "deificación" de la figura presidencial y la sistemática desacreditación de la acción ciudadana como un mecanismo relevante para la definición y toma de decisiones con carácter público.

Con la centralidad (formal e informal) del Ejecutivo en el ejercicio gubernamental del DF, y la ausencia — o control — de instancias de representación ciudadana, poco a poco se fue dando paso a la conformación de una cultura política que haya perfectamente normal que una persona, el presidente, decida lo de todos.

Esta forma peculiar en la que se asentaron las relaciones entre gobernantes y gobernados en la Ciudad de México, a decir de algunos autores, simbólicamente proyectó el poder y la centralidad del presidencialismo mexicano. Esto es, la forma de gobierno y el estatus jurídico que, de acuerdo con la LODFTF de 1928, adquirió la ciudad capitalina, no sólo conculcó los derechos políticos de sus habitantes y despolitizó la vida política del DF, sino que fundó un sistema hiperpresidencialista en que el ejecutivo se transformó en el origen, catalizador y punto terminal de toda acción política y de todas las decisiones sobre los asuntos públicos; reforzando el arraigo de una cultura presidencialista en donde la acción, la participación individual o colectiva; la sociedad civil o cualquier otra movilización social o política "autónoma" — que no deviniera del poder presidencial y sus allegados (por muchos años el PRI) — sería desdeñada desde el supuesto semidiosesco de "que nada más uno sabe".

En pocas palabras, la cultura política del presidencialismo nulificó la importancia de la participación y/o el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas,

al fundar en la percepción de los habitantes de la capital la noción de la acción política como una labor voluntarista, dependiente de ese ente omnipotente, antes que de las expectativas y de la capacidad de maniobra de los ciudadanos.

Según (Carpizo, 1978), las causas del predominio del presidencialismo mexicano fueron las siguientes:

- a) "Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existe ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione".

Asimismo considera que el poder ejecutivo en México, además de estar depositado en una sola persona, con múltiples facultades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede realizar funciones metaconstitucionales contenidas en cuatro aspectos fundamentales:

- a) Decisión absoluta sobre las cuestiones políticas y los puestos públicos,
- b) Líder del Partido Revolucionario Institucional,
- c) Decisor único de su sucesor, y
- d) Única limitación de dejar su puesto a los seis años.

Estas funciones permitían un uso del poder arbitrario y una concentración excesiva de todas las decisiones políticas. Esto daba certidumbre al sistema político y evitaba el descontrol social. "Al ser un sistema político, basado en la unilateralidad de las decisiones y el monopolio del poder, las reglas del régimen eran simples: lealtad absoluta al partido y al presidente y seguir la línea política para obtener el poder".

El paradigma dominante del presidencialismo se construyó con base en los prejuicios que inspiraba la imagen de la omnipotencia y sostenía que el gran poder de los presidentes era de orden personal y estaba fincado en el pasado y en la tradición. Desde este punto de vista, el ejercicio presidencial era resultado de la voluntad de poder, de la ambición, del carácter, de la idiosincrasia, de la biografía o incluso de los rasgos físicos, las relaciones familiares y de amistad de cada uno de los presidentes.

El ejemplo más acabado de este tipo de explicación lo ofrece Enrique Krauze (Krauze, 1997): "Un rasgo esencial de continuidad (entre el régimen de la revolución y el porfirismo) estaba en la sacralización casi prehispánica de la institución presidencial que tan bien encarnaba Porfirio Díaz y que pasó intacta a los jefes

de la Revolución. Lejos de atenuarse con los años, esta concentración imperial de la autoridad se acentuó. Tristemente, aún más que en el siglo XIX, el rumbo histórico del país siguió dependiendo de la voluntad de una sola persona: el señor presidente en turno, que proyectaba su vida en la del país, convirtiendo la historia nacional, en momentos decisivos, en una biografía del poder".

La omnipotencia del Presidente de la república era la imagen de marca del autoritarismo que gobernó México la segunda mitad del siglo XX. La autoridad que invocaba el presidente y el poder que ejercía hacían de él un símbolo y un actor político concreto, en torno a cuya figura se ordenaba el mundo de la política. En él convergían todas las miradas, era la cabeza del Estado y el corazón del gobierno, la vara con que se medía el éxito o el fracaso del país, el espejo de su situación presente y futura, el pararrayos -un símil que José López Portillo utilizó en repetidas ocasiones- de las tensiones políticas. El presidente era el polo centralizador que evitaba la fragmentación política que había sido el azote del siglo XIX y de los primeros treinta años del siglo XX; era árbitro y juez supremo, el responsable del bienestar de los ciudadanos y cuando surgían dificultades económicas, era el blanco de todas las iras. En tanto que representante del Estado, simbolizaba la unidad de la nación.

En la inmediata posguerra y hasta la crisis del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz en 1968, a ojos de muchos, el poder presidencial era una constante, una fuerza de la naturaleza incontenible, que no encontraba más límites que el tiempo de duración de un mandato: seis años. También se pensaba que no estaba sujeto a alguna otra lógica que la que le imponían la idiosincrasia o las ambiciones del individuo que lo ejercía. En la imaginación popular el presidente era, en palabras de Daniel Cosío Villegas, (Villegas, 1974) un "emperador sexenal".

Las condiciones de la primera etapa de la Guerra Fría suponían cierta inestabilidad. Sin embargo, el mundo vivió en esos años un período excepcional de estabilidad y

prosperidad económica que se prolongó hasta principios de los años setenta. En comparación con la entreguerra y con el convulsionado final del siglo XX, los veinticinco años de la segunda posguerra aparecen como un paréntesis de bonanza excepcional. En ese cuarto de siglo se produjo el milagro mexicano (como se llamó a la exitosa combinación de acelerado crecimiento económico y continuidad institucional) que impulsó la modernización del país. El sistema político que sostuvo esa experiencia se construyó sobre las bases del legado de la Revolución de 1910 y se caracterizaba por un Estado intervencionista y centralizado que propició el nacimiento y el auge de un régimen autoritario que contaba con dos pilares adicionales: el presidencialismo y un partido hegemónico, el PRI.

Estas condiciones permitían anticipar el comportamiento de los presidentes o el sentido de sus decisiones; así, por ejemplo, para entender la violencia gubernamental contra el movimiento estudiantil en 1968, hay que preguntarse si la respuesta del presidente Díaz Ordaz fue atípica respecto del funcionamiento del régimen y si acaso otro presidente hubiera actuado de otra manera. Contrariamente a lo que sostiene la versión más difundida de los acontecimientos de ese año, las acciones presidenciales no fueron sólo y sobre todo producto del temperamento de Díaz Ordaz, o de su biografía, sino que son consistentes con el patrón de respuesta del régimen a los desafíos a la autoridad presidencial y con un contexto histórico que le dio forma y contenido. (Loaeza, 2005 y 2008).

La evolución del presidencialismo autoritario en nuestro país, lleva también la huella de la influencia de Estados Unidos; la transformación del país vecino en una superpotencia y el contexto de Guerra Fría, magnificaron su alcance y agudizaron sus efectos. En esos años, la política exterior de Washington invadió los equilibrios del régimen mexicano, la incorporación de este factor americano al sistema, se tradujo en la internalización en el proceso de toma de decisiones del Estado mexicano, de la restricción geopolítica que imponía la vecindad con la primera

potencia militar del mundo, así como en la intervención de una variable externa en el desarrollo institucional del sistema político.

Los efectos de la incidencia del factor externo sobre la política interna mexicana eran ambivalentes; las exigencias de una política cuyo principal objetivo era evitar el conflicto con Estados Unidos, podían impulsar la institucionalización de la presidencia de la República como producto de la estabilidad de la relación bilateral -o frenarla- porque el concentrar el peso de la alianza entre los dos países en la presidencia, contribuía a la atrofia de instituciones intermedias como los partidos de oposición y el poder legislativo o medios independientes, que hubieran podido cuestionar la política de cooperación con Estados Unidos.

Los sobresaltos de la política de Estados Unidos hacia América Latina -al igual que una elección fraudulenta o una devaluación- repercutían en México creando coyunturas internas disruptivas que apelaban al ejercicio de la autoridad presidencial en defensa del statu quo. Los episodios potencialmente desestabilizadores, podían interferir con el proceso de institucionalización del ejercicio del poder presidencial, detenerlo o tal vez reorientarlo. Así, algunos episodios propiciaban su institucionalización y fortalecimiento, mientras que otros significaron un retroceso en el desarrollo de la institucionalidad o su debilitamiento.

Pero la cultura presidencialista no es una mera imposición del Sistema Político Mexicano. El presidencialismo "existió porque se creyó en él". Es decir, esta forma autoritaria de hacer la política, no se forjó únicamente en el binomio Estado-partido hegemónico o en la negación de la participación ciudadana apuntada anteriormente, sino, como bien lo menciona (Crespo, 2002), se originó igualmente en un complejo modelo paternalista que, en cierta medida, fomentó el desinterés y la apatía (o quizá la pasividad) de los ciudadanos por involucrarse en la solución de los asuntos públicos.

Parafraseando a (Crespo, 2002), el esquema de legitimidad en el cual se sustentó el gobierno autoritario del DF (al igual que el régimen político mexicano) descansó en el despliegue de políticas paternalistas (populistas) que lograron incorporar a amplios sectores sociales organizados dentro del sistema político sin perder por ello su carácter vertical y centralizado, es decir, la legitimidad del régimen capitalino se sustentó también en una cierta complicidad estructural por parte de los distintos sectores sociales, quienes al obtener la satisfacción parcial de sus necesidades básicas, prescribieron una posición pasiva en torno a la construcción del quehacer político y delegaron la responsabilidad del gobierno y de las decisiones públicas (sin importar sus tintes autoritarios) a la "voluntad" y capacidad del Presidente de la República.

Esta forma paternalista que privó durante muchos años en el gobierno de la Ciudad de México, en conjunto con el comportamiento "clientelar o corporativo" de la población en general, nutrió la cultura presidencialista y fue configurando un comportamiento ciudadano — proyectado desde lo político — que, como menciona Cosío Villegas, privilegia la sujeción, la sumisión, antes que la autonomía y la independencia.

3.2.2 El corporativismo como una forma de control de la participación ciudadana

Las relaciones entre gobernantes y gobernados, establecidas a partir del primer modelo institucional de participación ciudadana — originado en la LODFTF de 1928 —, y reforzadas en 1941 por el marco legal que rigió la acción del gobierno capitalino, así como a través de otro tipo de organizaciones que crecieron durante esa década (CNOP), consolidaron la estructura jurídica – política con la que se institucionalizó la corporativización de todo tipo de organización y expresión ciudadana independiente, en la cual los problemas sociales y sus principales

protagonistas (sus habitantes) quedaron subordinados al reconocimiento oficial de las estructuras gubernamentales o al patrocinio del partido oficial.

El CCCM, los CCD, así como las Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana (e incluso la figura de los Consejos Ciudadanos), como ya hemos mencionado, se constituyeron en órganos de legitimación de las decisiones gubernamentales y no en espacios para la representación de los intereses y demandas ciudadanas. Esto es, mediante dichas instancias sólo se fundaron formas de participación clientelistas y corporativas fuertemente controladas por las estructuras gubernamentales y directamente relacionadas con el otrora partido gobernante (PRI).

Este marco corporativo mediante el cual se interrelacionaban autoridades y los grupos organizados, no sólo permitió el control político de los problemas y demandas sociales de la Ciudad de México, es decir, no sólo aseguró la legitimidad y estabilidad del gobierno capitalino por varias décadas, sino que además también conformó ciertos códigos, percepciones y prácticas culturales que desde entonces y hasta nuestros días, impregnan la orientación de la acción política y el propio comportamiento cotidiano de los distintos actores sociales.

En otras palabras, con la práctica del corporativismo, al quedar subordinadas las organizaciones y las demandas sociales a la discreción de las autoridades capitalinas, se perdió el sentido de la representación social y, sobre todo, nuevamente se emplazó la importancia de la participación ciudadana al reforzar la convicción (percepción) de "que para obtener soluciones a los problemas es necesario estar cerca del poder".

3.2.3 El clientelismo y la perversión de la participación ciudadana

Ya se mencionó que la omnipresencia del poder presidencial desdeñó o subsumió la participación a un segundo término y que, además, ello fue posible gracias a esa complicidad estructural que se estableció a través de este modelo paternalista entre gobernados y gobernantes. Sin embargo, cabe señalar que todo lo anterior no sólo provocó la apatía (desinterés) o pasividad en torno a la importancia de la participación ciudadana en la Ciudad de México, sino, de igual forma, generó una peculiar forma de gobernabilidad que por muchos años (y aún en nuestros días) basó su estabilidad en una compleja red de intercambios clientelares del gobierno con los grupos "organizados", tanto gremiales como vecinales.

La construcción de los consensos políticos (fundamento de la gobernabilidad) en la Ciudad de México fue producto del clientelismo urbano que permitió que diversos intereses particulares, en un principio fundamentalmente gremiales y posteriormente de tipo vecinal, fuesen gestionados exitosamente ante el poder público. Problemas tales como la demanda de regularización del suelo urbano, de vivienda y de servicios urbanos se resolvían por la vía de la negociación con las asociaciones incrustadas dentro del arreglo corporativo del PRI.

De aquí que la apatía, el desinterés o la pasividad ciudadana por un lado, y las prácticas corporativistas y clientelares por otro, expliquen por qué en la capital haya preexistido, por parte de sus habitantes, un desdén por participar en la construcción, reclamo y garantía de sus derechos políticos. La conculcación de los derechos civiles en el DF por parte del primer presidente posrevolucionario y los inocuos modelos de participación ciudadana institucionales establecidos a lo largo de la historia de la Ciudad de México, no fueron simples disposiciones impuestas por el poder hegemónico de la clase gobernante, sino un conjunto de medidas apuntaladas en la alta subvención y paternalismo gubernamental de los que por muchos años gozaron los habitantes de la Ciudad de México.

En otras palabras, la política paternalista que caracterizó durante varias décadas el gobierno de la ciudad capital, en conjunto con la deformación clientelar de las relaciones entre gobernados y gobernantes, circunscribió a la participación ciudadana en una exclusiva relación diádica en la que la interacción entre autoridades y ciudadanos se guía por el interés particular (el del político – individuo o el del ciudadano – individuo) antes que el interés común o colectivo sobre el desarrollo de la gestión gubernamental.

Transformada la participación ciudadana en un mero recurso instrumental, carente de toda significatividad política y ajena al quehacer cotidiano de los actores sociales, se confina su manifestación a los vaivenes de las leyes de la oferta y la demanda de lo político, antes que a la necesidad, esfuerzo o iniciativa cívica para la elaboración, construcción y diseño de políticas públicas.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Evaluación de políticas públicas en España

En el Marco institucional y organizativo de las actividades de evaluación en España se encuentra la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (en adelante la Agencia/AEVAL) que tiene por objeto la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios tal y como se recoge en el artículo 1 de su Estatuto.

1. En el desarrollo de las evaluaciones, la Agencia y el personal evaluador atenderá al cumplimiento de los principios de actuación profesional y de buen gobierno establecidos, que será igualmente común a todas las partes interesadas en el proceso de evaluación.
2. La propiedad de las evaluaciones y de todos los trabajos realizados para las mismas corresponde exclusivamente a la Agencia. Los equipos de evaluación, así como los colaboradores externos, se comprometen a tratar de forma confidencial y reservada la información recibida y los resultados obtenidos durante todo el proceso de realización de las evaluaciones. No podrán utilizar para sí ni proporcionar a terceros datos confidenciales de los trabajos realizados ni publicar, total o parcialmente, el contenido de dichos trabajos sin autorización escrita de la Presidencia de la Agencia, a menos que los mismos ya hayan sido publicados por la Agencia.
3. El Departamento de Evaluación es el responsable de la función evaluadora de la Agencia, y corresponde a su Dirección la designación de las personas

que asuman la dirección de las evaluaciones, así como de los equipos evaluadores propuestos por los mismos y la asignación de recursos financieros para cada evaluación. Quienes dirijan las evaluaciones son responsables del desarrollo de la evaluación asignada y deben velar sistemáticamente por la calidad de la misma sobre la base de los criterios establecidos.

4. En aquellas evaluaciones que así lo precisen, la Dirección del Departamento de Evaluación decidirá sobre la constitución de un equipo o grupo asesor complementario al equipo de evaluación, que sirva de contraste e impulso al desarrollo del trabajo. Dicho grupo podrá incorporar expertos externos. Las funciones del grupo serán principalmente:
 - a. Orientar el trabajo de evaluación, especialmente desde un punto de vista de información, desarrollo metodológico y calidad.
 - b. Asesorar en el desarrollo de líneas de trabajo, obtención de evidencias y el análisis de riesgos.

5. La Comisión Científica y Profesional de la Agencia supervisará la promoción y actualización permanente de las normas de actuación en evaluación, estándares y guías de trabajo necesarios. Asimismo, elaborará los informes sobre la calidad de los trabajos de evaluación que sean sometidos a su consideración.

Planificación de las actividades de evaluación

El Pleno del Consejo Rector es responsable de aprobar la propuesta al Consejo de Ministros de los programas y políticas cuya evaluación incluirá la Agencia en su Plan de Trabajo. Asimismo, corresponde al Consejo Rector aprobar el Plan de Acción Anual de la Agencia, en el que se recoge el Plan de Trabajo de la Agencia aprobado

por el Consejo de Ministros, así como aquellas otras actividades de informe, estudio, análisis y evaluación que sean acordadas por el Consejo Rector.

Una vez finalizadas, la Presidencia de la Agencia elevará al Consejo de Ministros, por conducto de quien ostente la titularidad del Ministerio de Administraciones Públicas, las evaluaciones realizadas en el marco del Plan de Trabajo de la Agencia.

Al planificar las actividades de evaluación se atenderá a los criterios de propuestas en políticas y programas objeto de evaluación establecidos al respecto en el Contrato de Gestión de la Agencia así como a los compromisos adquiridos en relación con la evaluación del Programa Nacional de Reformas de España y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

En particular, al planificar sus evaluaciones, la Agencia tendrá presente el ciclo de vida de las intervenciones, las necesidades operativas y estratégicas de la toma de decisiones, la oportunidad temporal de las evaluaciones y la transversalidad (sectorial, territorial y de gestión) de sus objetivos. AEVAL desarrollará un proceso de consultas con los organismos cuyos programas o políticas sean posible objeto de evaluación, con el fin de fomentar la mayor eficacia de las evaluaciones. Desde la propuesta inicial se promoverá la precisión del objeto y objetivos de la evaluación y la consideración de la evaluación como herramienta de aprendizaje y mejora.

Proceso de evaluación

Al igual que en otras intervenciones, el proceso de evaluación responde a las fases típicas de planificación, ejecución y resultados, añadiéndose al esquema tradicional una fase previa de análisis del encargo y una posterior de impactos o efectos.

Cada una de las fases está marcada por lógicas que se interrelacionan y a veces se superponen: profundización en el conocimiento de la intervención, estrategia negociadora y comunicativa, metodológica y organizativa.

Fases del proceso de evaluación

Fase 1. Análisis del encargo. Se concreta en el estudio preliminar y la designación del equipo de evaluación.

Fase 2. Diseño y planificación de la evaluación. Desarrolla la lógica de la evaluación, concretándose en los términos de referencia (documento que acota el objeto, presentación del enfoque de la evaluación y recoge el acuerdo entre las partes interesadas) y en su caso en el plan de evaluación (elemento fundamental para la gestión) si éste figura como documento independiente del anterior.

Fase 3. Ejecución. Desarrolla el trabajo de campo, aplicando las técnicas seleccionadas, recopilando la información y analizando e interpretando los datos.

Fase 4. Resultados: El Informe. Describe los principales elementos de la intervención y el proceso de evaluación, presentando las evidencias y hallazgos, y aportando las conclusiones y recomendaciones.

Fase 5. Comunicación y utilización de las evaluaciones. Comunica los resultados de la evaluación, dándoles publicidad y desarrollando actuaciones para la promoción de la utilización del informe. Asimismo, se lleva a cabo un seguimiento del informe y se extraen lecciones aprendidas del proceso.

Fase 1. Análisis del encargo

1. El encargo de la evaluación deberá definir con claridad el objeto a evaluar. Un análisis preliminar del mismo debe identificar la justificación, alcance y contenido de la evaluación, las principales fuentes de información y preguntas a responder.

Asimismo, detallará las partes interesadas en la evaluación y realizará un primer análisis de sus principales intereses y posibilidades de participación en el proceso de evaluación. Los resultados de los análisis desarrollados se plasmarán en un informe preliminar que servirá de orientación para la evaluación y constituye un avance del documento de Términos de Referencia.

2. Los miembros del equipo evaluador serán seleccionados por la Dirección del Departamento de Evaluación de acuerdo a los conocimientos, aptitudes, capacidades y experiencia exigidos para las tareas que se proponen. Los miembros de los equipos de evaluación se comprometerán a identificar y revelar los posibles conflictos de interés que pudieran generarse de su participación en dicha evaluación.

3. Las partes intervinientes en el encargo asumen el compromiso de avisar a la otra parte sobre modificaciones sustanciales de las circunstancias en que se produjo el encargo, así como de la detección de problemas significativos y relevantes para el desarrollo de la evaluación.

Fase 2. Diseño de las evaluaciones

1. A partir del informe preliminar y las reflexiones iniciales sobre usuarios, expectativas, usos y condicionantes (plazos, información disponible) se establecen las estrategias de profundización en el conocimiento de la intervención, de negociación y comunicación, metodológica y organizativa.

Estrategia de profundización en el conocimiento de la intervención: Identificación de las fuentes de información y posibles déficits de la misma, y recopilación de la información básica sobre la intervención, las necesidades que cubre y su contexto.

Reconstrucción de la lógica de la intervención: objetivos, medidas, resultados e indicadores.

Verificación del grado de implementación de la intervención, de los estudios o análisis existentes en ámbitos comparables y de la existencia de mecanismos de seguimiento, control y evaluación.

Estrategia negociadora y de comunicación: Identificación de los actores e informantes clave y establecimiento de los procedimientos de comunicación y relación con los mismos.

Detección de las necesidades de información de los distintos actores

Estrategia metodológica: Delimitación del alcance de la evaluación sobre la base de las prioridades puestas de manifiesto.

Elaboración de la matriz de evaluación preliminar, con el repertorio de posibles preguntas, criterios de evaluación, indicadores, fuentes y tipología de la evaluación a desarrollar.

Selección de las herramientas y técnicas a aplicar.

Estrategia organizativa: Configuración del equipo definitivo y en su caso, contratación de colaboradores o expertos para el desarrollo de análisis o para el trabajo de campo.

Establecimiento del plan de trabajo.

Elaboración de los términos de referencia.

2. Como resultado de la fase de diseño, se elaborarán los Términos de Referencia (TdR) a consensuar entre las partes. Estos TdR sólo tendrán un carácter contractual en el caso de aquellas evaluaciones que no se encarguen por el Consejo de Ministros. En las que formen parte de dicho encargo o mandato, sin llegar a redactar unos términos de referencia en sentido estricto, se acordará a alto nivel con el departamento gestor de la política o programa un documento a modo de términos de referencia que recoja los compromisos alcanzados sobre la evaluación a desarrollar.

En general, dicho documento deberá ser conciso, aunque podrá ampliarse según la demanda y complejidad de la evaluación. Habrá que tener en cuenta a la hora de concretar los ‘términos de referencia en sentido amplio y sus acentos, las distintas relaciones que la Agencia puede tener con los solicitantes de las evaluaciones o con otros colaboradores externos. Se recogerá como mínimo el objeto, el alcance y los propósitos de la evaluación, el contexto institucional y socioeconómico de la intervención, los actores implicados e interlocutores de referencia, un avance sobre las preguntas principales, criterios y tipo de evaluación que se solicita y sobre la metodología y técnicas de recopilación y análisis de la información previstas, el plazo para la realización de la evaluación, los medios previstos para su comunicación y difusión así como el Plan de Evaluación o una síntesis del mismo, si éste se desarrolla como documentación independiente.

3. El Plan de Evaluación, como instrumento operativo clave para la gestión, recogerá detalles relativos al reparto de tareas, cumplimiento de plazos y responsabilidades del equipo evaluador. Podrá posponerse la precisión de determinados aspectos a una fase posterior al inicio de la ejecución de la evaluación cuando no se disponga de información suficiente para concretarlo más certeramente.

4. Una vez definida la matriz de evaluación preliminar e identificados los recursos necesarios para el desarrollo de la evaluación, se iniciará el trabajo de campo, procediéndose en su caso a la contratación de colaboradores externos

Fase 3. Ejecución de las evaluaciones

1. A partir del análisis previo del encargo, se avanzará, en su caso, en la posible reconstrucción y descripción de la lógica de la intervención que constituye el objeto de la evaluación, procediendo a identificar las necesidades a las que responde dicha intervención, su contexto, los objetivos estratégicos, operativos, medidas, productos, resultados e impactos, esperados y observados, así como a comprobar si existen mecanismos de seguimiento, control y evaluación de la intervención.

La intervención evaluada debe ser descrita y documentada de forma apropiada y clara para la identificación y comprensión de los principales elementos de dicha intervención.

El contexto en el cual se desarrolla la intervención debe examinarse con suficiente detalle con el fin de determinar sus posibles influencias sobre la intervención evaluada.

2. Profundización en los análisis y estudios existentes sobre la intervención a evaluar y realización de análisis comparativos con otras intervenciones similares, llevándose a cabo estudios específicos para cubrir aquella parte de la evaluación sobre la que no sean suficientes o adecuadas las publicaciones existentes.

La información que se recoja debe seleccionarse para atender a las necesidades e intereses de los actores principales y otros agentes implicados y contestar preguntas pertinentes sobre la intervención.

Las fuentes de información utilizadas deben ser descritas con suficiente precisión, de forma que se pueda valorar la adecuación, validez y fiabilidad de la información.

Los procedimientos de recopilación de la información se dirigirán y desarrollarán de manera que se asegure que la información obtenida es suficientemente fiable para el uso que se pretende dar.

La información recopilada, procesada y transmitida en una evaluación debe ser revisada sistemáticamente y cualquier error detectado debe ser corregido.

3. La información cuantitativa y cualitativa de la evaluación se analizará apropiada y sistemáticamente, de manera que se asegure que la interpretación a la que se ha llegado da una respuesta efectiva a las preguntas de la evaluación y es válida para el uso que se le pretende dar. Los resultados deben estar apoyados por un análisis riguroso y por las evidencias obtenidas.

Los procedimientos de la evaluación deben ser prácticos y eficientes, basándose en un principio de proporcionalidad entre los objetivos, plazos y medios disponibles.

4. Las perspectivas, los procedimientos y la fundamentación que se utilicen al interpretar los resultados deben describirse de manera adecuada para que las evidencias y los fundamentos de los juicios emitidos sean claros.

5. A lo largo del proceso de evaluación deberá fomentarse la implicación y la apropiación de la evaluación por parte de quienes sean responsables de la intervención evaluada, utilizando en la medida de lo posible métodos participativos.

6. Para garantizar la adecuación de la evaluación a las condiciones efectivas del trabajo y a la vista de los hallazgos que vaya realizando, el equipo evaluador podrá, durante la fase de ejecución, valorar la necesidad y oportunidad de modificar el

diseño inicial y el plan de evaluación. En la medida en que la adaptación del diseño suponga una modificación relevante, deberá ser objeto de consulta con quienes gestionen la política o el programa objeto de evaluación.

Fase 4: El informe de evaluación

1. La redacción del informe de evaluación acompañará todo el proceso evaluador y se concretará en tres documentos:

- a. Un informe preliminar sobre el encargo, con los contenidos recogidos en el punto 1 de la fase 1.
- b. Un informe intermedio interno de progreso, que incorporará el primer informe y desarrollará la lógica de la intervención, el contexto y la estrategia evaluadora. Además, describirá las actuaciones realizadas y previstas, los principales resultados obtenidos hasta el momento.
- c. Un informe final, que constituye el principal resultado de la evaluación.

2. Dichos documentos se contrastarán dentro del Departamento de Evaluación, y en función de cada evaluación, incluyendo expertos o miembros del equipo asesor establecido, verificando si la línea de trabajo seguida es acorde con los criterios aplicables para garantizar la calidad de las evaluaciones. Para valorar la calidad de las evaluaciones y de los informes resultantes se atenderá como mínimo a los siguientes aspectos:

- c. Precisión en el objeto, alcance y propósito de la evaluación.
- d. Coherencia en los objetivos, preguntas, procedimientos, resultados y conclusiones.
- e. Relevancia y claridad de los contenidos.
- f. Explicitación clara de la metodología utilizada y de las herramientas de recopilación de información.

- g. Consistencia de la selección y recogida de los datos con la metodología y herramientas seleccionadas, garantizando su fiabilidad y validez, y con un detalle suficiente respecto de las fuentes de información.
- h. Análisis riguroso, mediante un razonamiento lógico consistente.
- i. Adecuación de las conclusiones a las preguntas y/o criterios contemplados en la matriz de evaluación y a los resultados alcanzados.
- j. Recomendaciones comprensibles, útiles, factibles y suficientemente claras como para poder considerar su inclusión en un plan de acción.

3. La estructura y el contenido del informe final deben adaptarse a las exigencias de sus destinatarios, para facilitar la comunicación efectiva de los resultados de la evaluación. En consecuencia, el informe final estará redactado de manera que gestores y decisores públicos dispongan de argumentos, evidencias y orientaciones que les sean útiles para la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los recursos públicos. Asimismo, respondiendo al objetivo de rendición de cuentas, los informes deben elaborarse de modo que puedan hacerse públicos y su lectura sea comprensible por la ciudadanía.

Fase 5: Comunicación y utilización de las evaluaciones

1. Los resultados de la evaluación deben ser comunicados mediante procedimientos que promuevan su uso por los decisores públicos, el aprendizaje organizativo y el desarrollo de una cultura de evaluación. Se tendrá presente la capacidad de contribuir con las evaluaciones y sus resultados a un proceso complejo y gradual de debate general sobre un problema y al compromiso público con la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

2. La estrategia de comunicación se iniciará desde el comienzo de la evaluación, con la identificación de los potenciales usuarios y sus características, de manera que los resultados de la evaluación y sus formatos de presentación respondan a las necesidades e intereses de los decisores públicos y otros usuarios.

3. Los resultados de la evaluación estarán disponibles al público en general e incluirán resúmenes mediante los cuales se tratará de facilitar la comunicación con los distintos grupos de interesados.

4. El uso de los resultados de las evaluaciones realizadas será objeto de seguimiento periódico. En esta línea se remitirá a quienes gestionen las intervenciones objeto de evaluación un breve cuestionario sobre su valoración del proceso y resultados de la evaluación, así como de su percepción de la utilidad de la misma.

5. Internamente el equipo de evaluación elaborará un breve informe recogiendo los aspectos positivos y negativos más destacables de las evaluaciones realizadas, así como las lecciones aprendidas de cara al futuro. Igualmente incorporará la posible explotación de los resultados de la evaluación en forma de estudios complementarios, investigaciones, publicaciones y áreas de posibles impactos.

Siempre que sea posible, las evaluaciones serán objeto con posterioridad a su realización, de un análisis independiente como herramienta de mejora continua.

4.2 La participación ciudadana en Barcelona

A pesar de que desde la administración pública se habla a menudo de la importancia de la participación ciudadana, en los últimos veinte años la ciudad no ha desarrollado una tradición de inclusión de amplias capas de la sociedad civil en toma de decisiones. En este sentido, y a pesar de que el Ayuntamiento ha difundido una

imagen de participación y consenso, no se pueden identificar mecanismos efectivos de inclusión en política local.

El marco legal para la participación ciudadana en temas urbanísticos en España en los últimos años se recoge en la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones aprobada en junio de 1998. Esta ley es substituida a partir de julio del 2007 por La Ley del Suelo. Entre otras medidas, la nueva ley introduce la necesidad de reservar el 30% del suelo residencial para la construcción de viviendas protegidas. También se propone promover la participación ciudadana en la elaboración de temas urbanísticos.

En el marco de la transferencia de competencias a las autonomías, a nivel de Cataluña rige la Ley Urbana del 2002. Entre otros puntos, el artículo 8 de esta ley establece que: 1) se garantiza y se debe fomentar los derechos de iniciativa, información y participación de los ciudadanos en los procesos de planeamiento y gestión urbanísticos; 2) los Ayuntamientos deben establecer voluntariamente Consejos Asesores Urbanísticos (CAU) como órganos locales de carácter informativo y deliberativo; y 3) los procesos urbanísticos de planeamiento y gestión, figuras de planeamiento, instrumentos de gestión y convenios están sometidos a procesos de publicidad.

A nivel de Barcelona, la ciudad se rige por las Normas Regulatoras de Participación Ciudadana aprobadas en Noviembre del 2002, las cuales revisan y actualizan la primera normativa de participación ciudadana aprobada en Diciembre de 1986.

En la exposición de motivos de la normativa del 2002, se expresa: “Las nuevas Normas desarrollan los aspectos relativos a la participación ciudadana recogidos en la Carta Municipal, y también incluyen aquellos compromisos adquiridos por la administración municipal en otras cartas, en especial en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, en la que Barcelona se

compromete no solo a garantizar la participación, sino también a promoverla activamente”.

Con relación a los derechos de los ciudadanos, la normativa destaca entre otros:

- 1) el derecho a la información a nivel general e individual (artº 3),
- 2) el derecho a la participación a través de la utilización de canales de participación suficientes, abiertos y flexibles (artº 5),
- 3) el derecho a petición de aclaraciones sobre actuaciones municipales de todas las personas, físicas o jurídicas, a nivel individual o en grupo (artº 6),
- 4) el derecho a la iniciativa ciudadana para proponer la aprobación de una disposición municipal o de actividades de interés público (artº 7).

La normativa dedica el título tercero a la definición de los organismos de participación a nivel de ciudad y sectorial; y el título cuarto a los procesos de participación. Las fases del proceso de participación ciudadana incluyen: la fase de información y comunicación por parte de la administración, la fase de aportaciones por parte de los ciudadanos; y la fase de devolución en la que el Ayuntamiento responde a las aportaciones de los ciudadanos. A nivel de distrito, la normativa establece que se elaborarán memorias participativas en las iniciativas de mayor trascendencia para el distrito. Especial atención merece el título quinto, en el que se presentan los mecanismos de participación. Estos mecanismos incluyen: la audiencia pública ordinaria, la audiencia pública de presupuestos y ordenanzas fiscales, y la consulta ciudadana celebrada por iniciativa propia, por el Consejo de la Ciudad, o por iniciativa de la ciudadanía.

A pesar de la existencia de un marco legal, como apunta (Capel, 2007): “En realidad ni las memorias e informes, si existen, se dan a conocer, ni las audiencias públicas (artº 26) están bien reguladas y seriamente organizadas, ni la consulta ciudadana

(artº 28) funciona normalmente. El funcionamiento se limita, generalmente, a informar a los que asisten de las decisiones que se han adoptado. Los documentos no se muestran. Las reuniones tienen defectos graves de forma. No se fija un orden del día, ni se sabe quien participa, porque no se identifica a los participantes. No hay procedimientos para debatir y tomar decisiones” (Capel, 2007).

Esta falta de mecanismos para la participación efectiva aún con la existencia de un marco legal que debería facilitarla, contrasta con la sofisticada red de colaboración público-privada que el Ayuntamiento ha ido consolidando desde principios de los noventa. Aplicando las categorías analíticas de URA, podemos apuntar que dado el modelo de decisiones que se ha establecido entre el sector público y el privado en Barcelona, la falta de modelos de participación efectiva parece darse por el profundo convencimiento por parte de los agentes claves en la gobernabilidad de la ciudad (agentes políticos, agencias públicas, asociaciones y agencias público - privadas) de que la participación ciudadana no sólo no es positiva para el desarrollo de Barcelona, si no que entorpece la eficacia a la que ha llegado la colaboración del sector público con los agentes económicos de la ciudad. En este contexto, desde las esferas de decisión, la participación ciudadana y las propuestas de grupos de la sociedad civil se enmarcan fácilmente en el ámbito de lo “no factible”.

Contrariamente a la posición en la que se encuentran los colectivos ciudadanos, el sector privado ha gozado en Barcelona de un largo periodo de aprendizaje de cooperación con la administración. Como se ha apuntado podemos argumentar que, este ámbito de cooperación a lo largo de los años y la experiencia obtenida en ella, influyen en la elección de objetivos de la política local. El resultado es la creación de una política urbanística centrada en temas de crecimiento económico en menoscabo de otras posibilidades. Esta dinámica se ha visto reforzada por los cambios estructurales ligados a los fenómenos de globalización y cambio de rol de los gobiernos nacionales.

En política urbanística, en Barcelona se ha consolidado pues un régimen urbano de crecimiento económico en el que sólo los agentes y recursos que lo sustentan alcanzan impacto en la agenda local (Casellas, 2006). Así mismo, la exclusión de las visiones y aportaciones de los grupos de la sociedad civil que no forman parte de la coalición gubernamental dominante se produce porque su visión y sus recursos no se enmarcan en el modelo consolidado por la colaboración público-privada de la ciudad. Su discurso no se entiende porque no responde al marco de gobernabilidad en la que se opera. La administración no es capaz de discriminar entre propuestas antisistema de otras con alto contenido analítico. Todo lo generado desde las plataformas ciudadanas, indiscriminadamente, queda encuadrado en “lo que no es factible.”

Como ilustra el caso de la empresa 22@Barcelona S.A. encargada de la transformación del Poblenou, la sofisticación de los mecanismos de cooperación entre la sociedad municipal y sectores económicos contrasta con la falta de mecanismos de participación ciudadana. De hecho, la escasa inclusión de la participación ciudadana se ejemplifica no sólo en la falta de mecanismos institucionales de negociación que den voz a grupos ciudadanos en el proceso de diseño en actuaciones urbanísticas; sino también por la falta de cultura de participación social. Esta cultura, de existir, fomentaría el intercambio de información entre la administración y el trabajo de grupos sociales cuando éstos, como en el caso de Grup de Patrimoni Industrial del Fòrum de la Ribera del Besòs, generan estudios y propuestas por iniciativa propia.

4.2.1 El caso Can Ricart

El conjunto fabril de Can Ricart se edificó en el siglo XIX bajo la dirección del arquitecto y matemático Josep Oriol Bernadet y el arquitecto Josep Fontseré Mestres. (Tatjer, 2005) aporta información detallada sobre la obra de estos dos arquitectos al igual que sobre el valor arquitectónico e histórico de la fábrica. El

proceso de evolución del recinto a través de los años ejemplifica a su vez los cambios sufridos en el barrio en el que se ubica. La fábrica se inaugura como un gran complejo textil en 1853. Las características de la zona del Poblenou son excelentes para la nueva actividad industrial de la época. Su ubicación en el extrarradio de la ciudad, con acceso a abundante agua y amplios espacios abiertos, juntamente con la introducción de la máquina de vapor permiten la construcción de un ambicioso recinto para la estampación textil. Como han destacado diversos estudios, la fábrica se encuentra pues estrechamente vinculada a la historia industrial de Barcelona (Tatjer, Urbiola y Grup de Patrimoni Industrial del Fòrum Ribera del (Tatjer, 2005).

A lo largo del siglo veinte, las transformaciones de la base productiva de la ciudad y la reubicación de la industria a otras zonas metropolitanas afecta las características arquitectónicas del recinto al igual que sus usos. La fábrica se transforma paulatinamente en parque industrial multi-sectorial para pequeñas y medianas empresas que añaden edificación al conjunto. Tras una larga evolución, en el año 2000, el complejo ubicaba alrededor de 30 pequeñas empresas que empleaban unos 240 trabajadores. La producción de los talleres incluía una amplia variedad de actividades, desde componentes de la industria metalúrgica a carpintería. El recinto también proporcionaba espacio para un colectivo artístico.

La actividad económica y artística ubicada en Can Ricart se vio directamente afectada por las modificaciones introducidas al Plan General Metropolitano de 1976 aprobadas por el Ayuntamiento en el año 2000 (Ajuntament, 2000). La modificación recalifica los usos del suelo para la zona del Poblenou como nuevo centro productivo vinculado a “la economía del conocimiento”. Bajo la nueva normativa, las actividades de la industria tradicional deben desplazarse de la zona.

El área se transforma de zona industrial a nuevo espacio mixto de coexistencia para industrias vinculadas a las nuevas tecnologías, oficinas, vivienda, comercio,

servicios y espacios abiertos. Aunque todavía es temprano para evaluar el éxito de esta estrategia, se identifican dos limitaciones. Por un lado cabe destacar que la amplia clasificación de las actividades reconocidas como “nueva economía” o “economía del conocimiento” permite apuntar a un posible efecto de reubicación de la actividad económica desde otros puntos de la ciudad. Algunas de las nuevas empresas en el barrio del Poblenou no forman necesariamente parte de tecnología puntera, sino más bien de servicios avanzados que ya operaban con anterioridad en Barcelona. Por otro lado, la exclusión de pequeños empresarios con larga tradición en la zona repercute negativamente en el tejido económico y social del barrio (Pallares y Casellas, 2007).

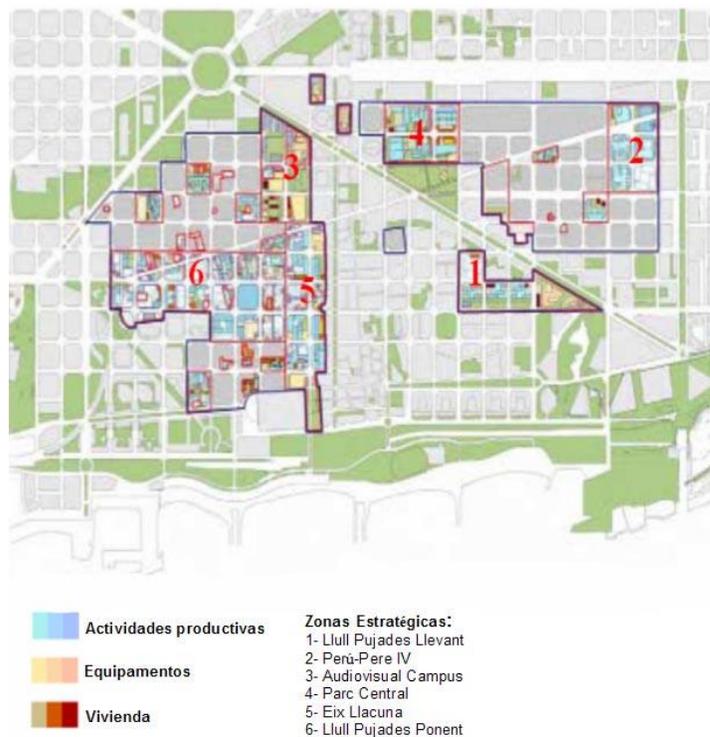
El nuevo plan para el barrio del Poblenou afecta a casi 200 hectáreas, de las cuales se destacan 6 áreas (Llull Pujades Llevant, Perú-Pere IV, Audiovisual Campus, Parc Central, Eix Llacuna y Llull Pujades Ponent) de intervención bajo el liderazgo del sector público. Can Ricart se encuentra ubicado en la zona 4, “Parc Central”. (Ver diagrama 4).

Bajo la plataforma: “Salvem Can Ricart,” la movilización ciudadana generada entorno de la fábrica de Can Ricart se ha articulado alrededor de dos estrategias independientes en contenido pero complementarias en la práctica. La primera hace referencia al valor patrimonial, arquitectónico e histórico del conjunto. El segundo se vincula a los futuros usos del recinto.

Los estudios generados desde el Ayuntamiento para el conjunto del territorio afectado por el proyecto 22@Barcelona, determinaron inicialmente la necesidad de conservar escasa edificación. En el caso de Can Ricart del conjunto del recinto, el proyecto de remodelación aprobado por el Ayuntamiento en Marzo del 2005 conservaba solo unas pocas estructuras simbólicas: una chimenea, una torre con un reloj y dos naves. Además, tal y como señalaban los estudios del Grup de

Patrimoni del Fòrum de la Ribera del Besòs, estos pocos elementos conservados iban a quedar encerrados y desvirtuados dentro de la nueva edificación.

Diagrama 4:
El proyecto 22@Barcelona y sus 6 zonas estratégicas.



Fuente: Elaboración propia a partir de www.bcn.es, 2015

Como alternativa al modelo presentado, y en un esfuerzo por detener la demolición de la fábrica, el Grup de Patrimoni del Fòrum de la Ribera del Besòs documentó el valor de la totalidad del recinto destacando el peso unitario del conjunto como elemento arquitectónico e histórico de la ciudad.

Las características de la organización horizontal y participación abierta del Fòrum de la Ribera del Besòs que se ha movilizó en contra de la demolición de Can Ricart se exponen en (Zusman, 2004). Por otra parte, (Capel, 2007) analiza en detalle las vicisitudes del proceso con respecto al recinto y la falta de cooperación

de la administración local con la plataforma reivindicativa. En marzo de 2005, el Grup de Patrimoni presentó una propuesta de plan integral del patrimonio industrial de Barcelona, con un anexo sobre el patrimonio industrial del Poblenou. En Septiembre del 2006, el grupo junto a un amplio número de asociaciones vecinales, culturales y sociales presentó una nueva alegación y propuestas a un nuevo plan del Ayuntamiento elaborado como respuesta a la Proposición no de ley aprobada por el Parlamento de Cataluña sobre la protección del patrimonio industrial del Poblenou instigada en gran medida por la presión popular.

A pesar de todas las dificultades en el diálogo entre grupos de la sociedad civil y el Ayuntamiento, a mediados del año 2007, la combinación del trabajo riguroso del Grup de Patrimoni, la colaboración de un gran número de asociaciones vecinales, la atención mediática despertada, y la movilización de amplios sectores de la sociedad civil barcelonesa consiguió parar la demolición de la fábrica y abrir la posibilidad de conservación íntegra del recinto amparándose en la calificación del complejo como “bien cultural de interés nacional” por parte del Gobierno de la Generalitat de Catalunya.

Con respecto a las actividades productivas de la fábrica, a finales del 2005, la totalidad de las empresas que realizaban su actividad económica en el recinto fueron desplazadas. Se abrió entonces un nuevo debate sobre los futuros usos del espacio. En febrero de 2006, la plataforma Can Ricart presentó una propuesta de usos y actividades. La propuesta identifica tres tipos de futuros usos enfatizando el valor del recinto como centro social a nivel de barrio y ciudad: Los usos propuestos son: 1) equipamientos para la ciudad, incluyendo un casal de barrio, espacios sociales polivalentes y una guardería infantil; 2) un museo del trabajo, y 3) un centro para actividades artísticas y tecnológicas.

4.2.2 Reflexiones para una gobernabilidad local más democrática y efectiva

El debate sobre qué actividades deben ubicarse en Can Ricart resulta largo y complejo dado el diferente nivel de intereses entre la administración pública, la propiedad y los grupos sociales. La disparidad de opiniones no debe sin embargo obstaculizar el debate. De hecho, el caso de Can Ricart es un ejemplo de cómo la participación de la sociedad civil puede complementar las actuaciones del sector público. Las aportaciones sobre temas de patrimonio y usos por parte de colectivos ciudadanos demuestran de forma muy significativa como el capital humano de la ciudad es capaz de cooperar y complementar el trabajo de la administración, identificando, por ejemplo, un valor patrimonial que había pasado desapercibido en el estudio generado por parte del Ayuntamiento.

El problema de la falta de mecanismos de participación efectiva y cooperación abierta entre los colectivos ciudadanos y la administración en Barcelona se complica si a ello se añade el impacto de un grupo de fenómenos nuevos que inciden en el territorio urbano barcelonés y su estructura económica y social. Entre estos factores cabe mencionar el creciente número de turistas que visitan la ciudad a lo largo de todo el año; la llegada de numerosos inmigrantes que se concentran en barrios de la ciudad dependiendo de las oportunidades de vivienda y de las redes de migración; el creciente volumen de inversiones de capital foráneo que intenta rentabilizar sus inversiones al margen del contexto económico y social local; y los cambios de funciones y usos de amplias zonas de la ciudad. Esta creciente complejidad social y económica de la ciudad debe pues contar con un sistema de gobernabilidad amplio que ampare y promueva la participación ciudadana de forma efectiva. El modelo de desarrollo urbanístico basado en coaliciones de crecimiento económico entre el sector público y el privado con larga tradición en los EEUU muestran numerosas evidencias, no tan solo de deficiencias en temas de justicia social, sino también de limitaciones en crecimiento económico sostenible. Desde el marco teórico de URA y la tradición analítica de la economía política

anglosajona, los trabajos de Marc Levine (1987, 1999 y 2000) sobre la ciudad de Baltimore en los EEUU ilustran bien el problema.

Barcelona cuenta con una gran ventaja respecto a otras ciudades. De forma diferente a como ocurre en numerosas ciudades del ámbito anglosajón, en Barcelona el poder de decisión aún reside en la administración pública (Mcneill, 2003). En este sentido, el papel de liderazgo de la administración local sitúa a la ciudad de Barcelona en una posición privilegiada para que la participación ciudadana tenga lugar de forma efectiva. Las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana aprobadas en Noviembre del 2002 proporcionan el marco legal para esta participación. Junto al aspecto legal, los diferentes grupos políticos que han controlado la administración local, han reiterado a menudo su voluntad de gobernar bajo un consenso social plural. Para que la ciudad cuente con una voluntad política de inclusión, estas declaraciones políticas deben pues traducirse en la práctica.

Políticos y académicos insisten en la idea de que para dar respuesta a los retos de la nueva sociedad de la información se requiere creatividad y conocimiento. Creatividad y conocimiento son conceptos mucho más amplios que los estrictamente vinculados a actividades económicas ligadas al uso de nuevas tecnologías. Creatividad y conocimiento implican pensar en modelos de crecimiento económico novedosos y alternativos. El desarrollo económico y social a largo plazo emerge, no sólo de la capacidad de atraer un grupo específico de empresas, sino también y de forma muy especial, de la solidez de las relaciones sociales que se encuentran en los activos productivos ligados a un espacio y tiempo concretos.

Ante los retos que suponen la globalización de la economía, el sector público en Barcelona puede y debe desplegar los mecanismos necesarios para asegurar que la participación ciudadana no se de tan solo a nivel formal sino real. De la misma forma que el Ayuntamiento ha fomentado la relación público-privada por considerarla básica para el futuro desarrollo de Barcelona, con el fin de encontrar

respuestas innovadoras y efectivas, la administración debe capitalizar en el capital social y humano de su ciudad. Para ello es necesario en primer lugar consolidar mecanismos la inclusión de la sociedad civil en la gobernabilidad local y en segundo lugar, hace un esfuerzo constante y crítico para escapar a la instrumentalización de la participación ciudadana que muy a menudo tiene lugar en los regímenes locales norteamericanos. En definitiva, se trata de reconocer y capitalizar en el valor del capital humano, social y urbano existente. Futuros estudios y análisis deben profundizar en este debate.

4.3 Evaluación de políticas públicas y participación ciudadana en Chile

En el caso de Chile la práctica participativa de la ciudadanía en la evaluación de las políticas públicas comenzó a plantearse incipientemente en la campaña del ex presidente Ricardo Lagos en el año de 1999, en donde por primera vez aparece en un programa de gobierno el objetivo de aumentar la participación ciudadana, el que además se reflejaba en un acuerdo firmado entre los partidos de la Concertación. Si bien en los gobiernos anteriores existieron iniciativas de participación ciudadana por parte de algunos organismos estatales para cierto tipo de políticas públicas, éstas no respondían a una estrategia de gobierno pro participación ciudadana.

El diagnóstico expresado por el ex mandatario fue contundente y claro a la hora de manifestar el progresivo distanciamiento entre la institucionalidad y las personas, argumentando que “la democracia necesita una sociedad civil fuerte que llegue donde el Estado no lo hace, para facilitar los vínculos sociales, contribuir a la formulación y defensa de los intereses colectivos y estimular formas de participación y compromisos mutuos, que apuntale al desarrollo económico y donde a través del control ciudadano se perfeccionen y complementen las maneras en las que el Estado regula las dinámicas del mercado en dirección a los intereses generales de la comunidad”. (Del Campo, 2006).

Así, el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos en su proyecto de reforma y modernización del Estado, a partir de ese mismo año comenzó a impulsar la acción política concreta para reformar la participación ciudadana en la gestión pública, incorporando principios básicos para la formulación de los compromisos gubernamentales.

En virtud de estas orientaciones básicas, el Ejecutivo buscó una mayor y mejor gobernabilidad democrática con la sociedad civil. Algunas de las iniciativas más destacadas fueron los 106 compromisos ministeriales en la perspectiva de incorporar la participación ciudadana en la gestión de sus órganos; la constitución de un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, que debía funcionar como eje articulador y facilitador entre sociedad civil y el Estado, donde se propusieron nuevos arreglos jurídico normativos, de financiamiento y fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles; y se instruyó al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para elaborar la Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Bajo este contexto, la reforma modernizadora de la gestión pública a partir de la resolución participativa que se propuso el gobierno chileno a partir del 2000 se tradujo en una serie de actividades y proyectos, encabezados y coordinados principalmente por dos ministerios:

La Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB). Aquí el acuerdo político legislativo pactado apuntaba a consolidar un Estado capaz de responder en el servicio a la ciudadanía.

Así cada ministerio del gobierno chileno comenzó a incorporar la participación en una agenda distinta, mientras la SEGPRES incluyó la noción de participación ciudadana en la agenda de institucionalidad, con el compromiso de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas que apuntara a un mayor control ciudadano

y mayor transparencia sobre los poderes públicos, por su parte la SEGEGOB buscó difundir mediante diferentes programas de información ciudadana coordinados por la División de Organizaciones Sociales (DOS), que también asumió el desafío de catastrar y sistematizar los espacios de atención de los ministerios y servicios públicos, creando un directorio de espacios de atención ciudadana mediante portales electrónicos. (Gentes, 2004).

Particularmente, a nivel gubernamental la DOS es el organismo, dependiente del Ministerio de la Secretaría General de Gobierno del Estado, que tiene a su cargo la implementación y coordinación de la política pública en materias de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil, esta entidad tiene como propósito fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y promover espacios en los que la ciudadanía pueda informarse, opinar e influir en la formulación, ejecución y evaluación de la gestión pública.

Sus objetivos principales son mejorar la vinculación y la comunicación entre el Gobierno y las diversas organizaciones de la sociedad civil, facilitar la expresión de necesidades de la ciudadanía y mejorar el conocimiento y comprensión de los ciudadanos respecto de los planes y programas gubernamentales, para estimular la integración y la participación social.

La DOS buscó fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y promover espacios en los que la ciudadanía pueda informarse, opinar e influir en la formulación, ejecución y evaluación de la gestión pública, además se integró por el Departamento de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Diversidad y no Discriminación, Ciudadanía y Gestión Pública, e Información Ciudadana, los cuales se ocuparon de mejorar la vinculación y la comunicación entre el Gobierno y las diversas organizaciones de la sociedad civil, facilitar la expresión de necesidades de la ciudadanía y mejorar el conocimiento y comprensión de los ciudadanos respecto de los planes y programas gubernamentales, para estimular la integración y la participación social.

Paralelamente, a raíz de la política impulsada por el ejecutivo a nivel regional surgieron una variedad de mecanismos institucionales bajo la forma de “Consejos Mixtos”, la mayoría de ellos de carácter consultivo, donde se pretendía la concurrencia del sector público y la sociedad civil.

La mayor parte de estos consejos se conformaron a través de lo que en Chile se llama participación “por invitación”, que busca incorporar visiones externas al Estado, seleccionando integrantes de manera unilateral por parte de la autoridad, sin apego a estándares, sino a razones de estrategia política (Remy, 2005). Esto generó un predominio amplísimo de técnicos y profesionales especializados, manifestándose también el protagonismo de las élites profesionalizadas en nombre de la participación ciudadana.

Una revisión de los estatutos y características de dichos Consejos arroja una diversidad de criterios para su conformación, en su alcance y en las atribuciones que se les entregaron. Sin embargo, la misma variedad existente, indica que se trata de un mecanismo ampliamente utilizado, que cumplió una función en la legitimación política de los gobiernos de la Concertación, por lo que resulta ilustrativo presentar una clasificación:

Consejos Directivos: Se conforman a través de mecanismos de cooptación selectiva, por medio de diversos criterios se incluyen personas designadas por el Presidente de la República provenientes de varios sectores tales como representantes de diversos ministerios y servicios públicos y personas no pertenecientes al ámbito gubernamental, del sector empresarial, sindical, académico y de organismos no gubernamentales. Sus funciones son directivas, aunque de hecho las delega en el Director Ejecutivo. Lo relevante de estos consejos es que tienen a su cargo funciones de orientación política de las reparticiones mencionadas.

Consejo de Designación: La constitución de estos consejos es a través de la designación a propuesta de organizaciones del sector involucrado, como ocurre con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, donde son diversas ramas artísticas quienes proponen al presidente ternas de nombres para su selección. Este Consejo cumple la función de un ministerio, pues su presidenta tiene rango ministerial y es de confianza del presidente.

Corporación Nacional de Derecho Indígena (CONADI): Esta tercer modalidad está conformada por representantes del Presidente de la República y consejeros electos periódicamente por las diferentes etnias reconocidas en el país. Los posteriores conflictos institucionales sufridos por esa organización sugieren que dicha combinación de consejeros no ha tenido los resultados que se esperaron. Frente a los conflictos más importantes, algunos de los representantes del Presidente se han comportado autónomamente, lo que llevó a su remoción. Por otra parte, la legitimidad electoral de los consejeros indígenas se confronta con su condición minoritaria en el Consejo. Esto derivó en diversas ocasiones en situaciones altamente conflictivas, especialmente durante el período de 1994 –2000.

Consejo del Fondo de las Américas: A este concurrían representantes de diversos ministerios, un representante del gobierno de Estados Unidos (de donde provenían los recursos) junto a un número mayoritario de representantes electos de las organizaciones beneficiarias del fondo, uno de los cuales lo presidía. Similar es el sistema contemplado para el Consejo del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en el proyecto de ley sobre participación y asociatividad, al cual se agregaron consejeros nombrados por el parlamento (Viveros, 2008).

La experiencia del Consejo del Fondo de las Américas no presentó los conflictos de la CONADI, a pesar de que, al igual que este, su consejo incluía la participación directa de consejeros legitimados electoralmente. Ello lleva a pensar que los problemas no

emanan necesariamente de introducir participación directa de sectores sociales, sino del marco legal y político en que estos consejos se desenvuelven.

También se han producido problemas debido al centralismo de la gestión pública en Chile. Ha sido el caso de los conflictos ambientales, en los cuales en más de una ocasión los ministros sectoriales han impuesto sus decisiones a las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA). La particularidad de las COREMA, es que están reguladas por la ley de medio ambiente y cuentan con atribuciones definidas. Medio ambiente es el único sector que cuenta con una institucionalidad participativa sancionada legalmente. En este caso, las atribuciones de los organismos participativos suelen colisionar con la tradición y cultura política chilena de decidir desde el centro. Este problema no afecta solamente a los representantes de la sociedad civil, sino también a los representantes regionales del gobierno, que ven así vulneradas sus atribuciones establecidas por ley.

De esta manera se crearon **Comisiones y Consejos Asesores Presidenciales** de carácter transitorio, establecidos para ampliar el debate con anterioridad a la formulación de políticas o la presentación de proyectos de ley. Dichas comisiones han sido publicitadas como un mecanismo de participación, pero manifiestan una gran diversidad de normas en cuanto a su conformación, tendiendo en general a sobrevalorar el papel de los técnicos y especialistas sectoriales, por sobre el de la sociedad civil o las organizaciones sociales vinculadas al tema. Pero por sobre todo la limitación de dichos consejos es su falta de articulación con las instancias de formulación y decisión de las políticas públicas, por lo que sus resultados son extremadamente imprecisos.

De hecho la formación de consejos y comisiones ha sido un mecanismo permanentemente utilizado desde 1990, para temas de derechos humanos, educación (Comisión Brunner y Comisión Asesora Presidencial de Educación), pobreza (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza), pueblos indígenas (Comisión de Nuevo Trato).

Más que instrumentos de participación ciudadana institucionalizada, estas comisiones y consejos pueden considerarse una respuesta ad hoc a necesidades políticas, que amplían la interlocución e intentan preparar condiciones para un acuerdo político.

Por ello todas utilizan la metodología de “participación por invitación” (Remy, 2005), sin establecer criterios públicos para su integración. Por eso tampoco se precisa exactamente el destino de las propuestas que elaboran y cada una de ellas establece su modo de funcionar y la apertura de sus deliberaciones, sin que existan estándares que garanticen la participación.

En el caso del Consejo Asesor de Educación que privilegió la incorporación más orgánica de sectores sociales, la falta de metas claras para su trabajo y para el destino de sus propuestas, hizo que el compromiso de los sectores más críticos del gobierno fuese de corta duración y debilitó el carácter deliberativo que la instancia debía tener. Tampoco se resolvió adecuadamente la relación entre técnicos y representantes.

En términos cuantitativos, los primeros estaban sobre-representados. Más allá de eso, las condiciones del diálogo y el destino concreto de las deliberaciones era un asunto que no estaba resuelto con claridad. Ello condujo a que el informe del Consejo no fuese de consenso y que luego el Ministerio de Educación seleccionara las propuestas que incluiría como proyectos de ley. Finalmente se conformó otra instancia, de carácter político, donde el gobierno y los partidos que lo apoyan negociaron con la oposición el contenido concreto de las reformas.

Así en los años noventa en Chile la participación ciudadana pareció ser una idea políticamente correcta, es decir, formó parte del discurso oficialmente aceptado. Pero su significado permaneció en la ambigüedad y su despliegue fue muy acotado. En cualquier caso hablar de participación ciudadana en el contexto de los noventa, no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional.

4.3.1 Efectividad de los mecanismos de Participación Ciudadana

Una evaluación de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos realizada en 2008, a partir del Informe Gubernamental realizado por la División de Organizaciones Sociales (DOS, 2008) arrojó la sorprendente cantidad de 305 mecanismos de participación, correspondientes a 155 compromisos de participación ciudadana establecidos por la totalidad de los 18 ministerios en que se divide la Administración Central. (Fernández y Ordóñez, 2007), Sin embargo la misma evaluación muestra el escaso potencial efectivo de promoción de la participación ciudadana.

El análisis de la iniciativa gubernamental entregó datos que confirmaron, seis años después de establecido el instructivo presidencial, la falta de avances sustantivos en la materia. Por una parte se establece que un 37% de lo que se informa como participación por parte de los ministerios y servicios -y se publica como tal por la DOS- no corresponde a participación.

Ello evidencia una falta de comprensión y claridad, así como ausencia de estándares, respecto de la materia en cuestión. Los instrumentos participativos puestos en práctica están concentrados en la modalidad instrumental (44%), principalmente en la modalidad más básica de esta: la participación informativa, que alcanza un 26% del total de mecanismos. La participación que los autores llaman “empoderadora”, pues tiene consecuencias de fortalecimiento tanto para la gestión estatal como para los participantes de la sociedad civil, sólo alcanza un 19% (Fernández y Ordóñez, 2007).

Tabla 3:
Tipos de Participación involucrados en los mecanismos incorporados en la gestión estatal (N=305).

Fases	No Participación		Tipo de Participación	
			Instrumental	Empoderadora
Fase de Información	Uso de Tecnologías de la Información 3,3%	Campañas 9,2%	Difusión de información 26,2%	
Fase de Diagnóstico y Decisión			Consulta no vinculante 8,8%	Participación deliberativa 9,8%
Fase de Implementación	Gestión interna, mejora de atención al usuario 25,0%		Ejecución delegada 3,0%	Co-ejecución, supervisión 5,9%
Fase de Evaluación y Reformulación			Evaluación pasiva: consulta, quejas reclamos 5,6%	Reformulación deliberativa (Control social) 3,3%
Total	37,4%		43,6%	19%

Fuente: Datos obtenidos de (Fernández y Ordóñez, 2007)

Estos resultados muestran con claridad la falta de un concepto acerca de lo que la participación puede significar para las políticas públicas. No solamente los ministerios y servicios informan erróneamente a la repartición encargada del seguimiento, la DOS, sino que ésta carece de estándares apropiados para orientarlos y producir el avance que se busca en la gestión del Estado.

4.3.2 Ley de Participación ciudadana en Chile

Luego de un proceso de discusión pre legislativo de más de 3 años, la situación que prevaleció en la década anterior cambiaría, ya que el 16 de febrero de 2011 se publicó

la “Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública” (Ley 20.500), situación poco difundida desde el gobierno como desde los medios de comunicación.

El origen de esta normativa es en un mensaje del Ejecutivo del año 2004, bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, que recoge el trabajo del Consejo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, no obstante su tramitación fue larga, tardando todo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, quien le otorgó las urgencias necesarias para agilizar su trámite, pero el proyecto tuvo modificaciones significativas en el proceso legislativo en relación a su versión original.

Con la promulgación de este ordenamiento, se generó un nuevo marco jurídico para la asociatividad, se estableció la participación como un derecho ciudadano y se instauró una nueva institucionalidad denominada “Consejos Comunales de la Sociedad Civil”.

Particularmente, la Ley 20.500 desarrolló los aspectos siguientes:

1. Generó un nuevo marco jurídico para la Asociatividad.
2. Estableció la participación como un derecho ciudadano. “Normas de Participación”.
3. Instauró una nueva institucionalidad en los ministerios y servicios denominada “Consejos Consultivos de la Sociedad Civil”.
4. A nivel municipal, creó los “Consejos Comunales de la Sociedad Civil.”

Sobre el Derecho a la Asociación, el cuerpo legal estableció el marco del derecho, sus límites y el rol del Estado en el apoyo a la asociatividad. Señaló las características y funciones del Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro (RNPJ), que depende del Servicio de Registro e Identificación.

Sobre la Gestión Pública Participativa particularmente destaca que:

- Reconoce el derecho de todas las personas a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos. Este derecho comprende la facultad de crear asociaciones que expresen la diversidad de intereses sociales e identidades culturales.
 - Señala que los órganos de la Administración del Estado garantizarán la plena autonomía de las asociaciones y no podrán adoptar medidas que interfieran en su vida interna.
 - Indica que las asociaciones podrán construir uniones o federaciones, cumpliendo los requisitos que dispongan sus estatutos y aquellos que la ley exige para la constitución de las asociaciones. En las mismas condiciones, las federaciones podrán constituir confederaciones.
 - Se constituirá un Registro Nacional de Personas jurídicas sin fines de lucro a cargo del Servicio del registro Civil e Identificación.
 - El Servicio de Registro e Identificación realizará estadísticas de carácter anual, un listado de vigencia y no vigencia distinguiendo organizaciones disueltas o extintas de las presuntamente inactivas.
 - Establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios responsables de derivar los antecedentes al RNPJ como infracción grave de los deberes funcionarios.
- Sobre la Participación Ciudadana en la Gestión pública, se agrega como principio de la administración del Estado “la participación ciudadana en la gestión pública”.

El Estado reconoció a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones efectuados a través de sus órganos de administración. Con ello se ordenó que cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las

modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.

Para las Consultas Ciudadanas, los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deben señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Las consultas deberán ser realizadas de manera informada, pluralista y representativa.

Todos los órganos de la Administración del Estado (desde los ministerios nacionales, subsecretarías regionales y municipios) deben establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano o servicio público respectivo.

Esto último implica que los distintos servicios públicos tienen la obligación de promover la participación que considere la consulta a la ciudadanía en materias de planificación y gestión, así como dar cuentas públicas de su gestión.

También la Ley 20.500 generó modificaciones en la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, siendo las principales la que señalan que:

- Las Uniones Comunales y funcionales pueden agruparse en federaciones y confederaciones de carácter provincial, regional o nacional;
- Un reglamento establecerá su funcionamiento;
- Por lo menos 1/3 de las Uniones Comunales o de organizaciones funcionales de la provincia o de la región, se requiere para formar una federación, y
- 1/3 de federaciones regionales de un mismo tipo podrán constituir una confederación nacional.

Cada Unión Comunal que concurre a la constitución de una federación, o que resuelve su retiro de ella, requiere de la voluntad conforme de la mayoría de los integrantes de su directorio. El mismo procedimiento se aplicó para las federaciones que constituyan una Confederación.

La Federación o Confederación goza de personalidad jurídica por el solo hecho de realizar el depósito de su acta constitutiva y estatutos en la secretaría municipal de la comuna donde reconozca su domicilio, de acuerdo al Reglamento, el que establece, además, los procedimientos para su constitución, regulación y funcionamiento.

La ley implantó también una reducción en la cantidad de directores de las organizaciones territoriales y funcionales (de 5 a 3 miembros) y aumentó los años de vigencia de la directiva, de 2 a 3 años de duración. Esto inicialmente facilitó la conformación de Juntas de Vecinos o Centros Culturales o Sociales.

Asimismo, reconoció la existencia de organizaciones informales (es decir, sin personalidad jurídica) para que puedan postular a recursos gubernamentales. Esto es importante sobre todo en el reconocimiento de nuevas formas de participación y asociatividad juvenil.

El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), se creó por la ley 20.500 con el objetivo de asegurar un mecanismo institucional de participación de la ciudadanía en el control ciudadano de la gestión municipal. Reemplaza al antiguo CESCO y, si bien mantiene su carácter consultivo, es bueno conocer las posibilidades que puede abrir para que los dirigentes sociales puedan incidir en la gestión municipal, fortaleciendo así la democracia en el municipio y la comuna.

El COSOC se integró con las Juntas de vecinos; organizaciones comunitarias de carácter territorial; Clubes deportivos, clubes de adultos mayores, centros de madres; organizaciones comunitarias de carácter funcional; personas jurídicas sin fines de lucro

cuya finalidad sea la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro de Organizaciones de Interés Público, entre otros.

Entre las funciones del COSOC, se establecieron las siguientes:

- Pronunciarse, en el mes de marzo de cada año, sobre LA CUENTA PÚBLICA que el Alcalde efectúe de su gestión anual y de la marcha general de la Municipalidad (puede interponer un recurso de reclamación).
- Solicitar a las organizaciones del COSOC comentarios u opiniones sobre La Cuenta Pública, de manera previa al pronunciamiento de sus observaciones.
- Formular observaciones a los informes que el Alcalde le presentará sobre los presupuestos de inversión, plan comunal de desarrollo y modificaciones al plan regulador (Cuenta con 5 días hábiles para formular las observaciones, y el alcalde debe pronunciarse sobre dichas observaciones.)
- Presentar reclamo de ilegalidad contra resoluciones u omisiones de la municipalidad
- Emitir opinión acerca de propuestas de asignación o modificación de la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público que el Alcalde presente.
- Solicitar al Alcalde, previa ratificación de los 2/3 de los concejales en ejercicio, la realización de un plebiscito comunal.

Para el funcionamiento del COSOC, la cantidad de consejeros depende del número de concejales (6, 8,10) de la comuna y cada municipalidad determina el Reglamento del Consejo. El Alcalde somete el Reglamento a aprobación del Consejo Municipal y para realizar una reforma del Reglamento, se requiere la aprobación de 2/3 partes se los miembros del Consejo, previo informe del concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo debe reunirse a lo menos cuatro veces al año, con la presencia del Alcalde. El Alcalde preside el COSOC. En ausencia de éste, el Consejo será presidido por el vicepresidente que elija el propio consejo entre sus miembros. El secretario municipal desempeñará de ministro de fe, suscribe actas de las sesiones, manteniendo archivo de actas y conserva las originales de la Ordenanza de Participación y Reglamento del Consejo.

Cada municipalidad debe proporcionar los medios necesarios para el funcionamiento del concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

Para ser consejero se requiere contar con 18 años de edad, tener un año de afiliación a una organización del estamento, en caso que corresponda, en el momento de la elección; ser chileno o extranjero avecindado en el país, y no haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva, reputándose como tales todas las penas de crímenes y, respecto de las de simples delitos, las de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores en sus grados máximos.

4.3.3 Programa de Gobierno Chile 2014-2018

El programa de gobierno del periodo de gobierno 2014 – 2018 reafirma que se garantiza que todos los sectores de la sociedad del gobierno chileno tengan el mismo derecho a influir en las decisiones que afectan al País y sin ningún tipo de discriminación arbitraria. Adicionalmente, en el marco de reformas políticas constitucionales, se prevén incorporar nuevos mecanismos de democracia directa o semi directa en distintos niveles de decisión pública.

Todo lo cual se inscribe en el marco conceptual de una nueva Constitución que deberá elaborarse en un proceso democrático, institucional y participativo, definiéndose el último como un proceso que permita a la ciudadanía participar activamente en la discusión y aprobación de la Nueva Constitución.

En el programa, la propuesta general del futuro gobierno en materia de participación en la gestión pública, señala la necesidad de revisar la Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, y las leyes de Municipios y de Juntas de Vecinos.

Como medidas concretas se mencionan:

- La creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que se relaciona con el Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Una Estrategia Integral de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, lo que implica la redefinición de objetivos, montos y formas de asignación del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.
- La creación de una División de Participación Ciudadana en la SEGEGOB, de tal manera de dar adecuado seguimiento y control del cumplimiento de metas ministeriales en materias de participación.

Estas tres medidas constituyen acciones que buscan perfeccionar instituciones de participación de la sociedad civil que están en, aunque deficiente, funcionamiento, y una de carácter estatal, cuyo propósito explícito es el cambio de nombre de la actual División de Organizaciones Sociales.

La propuesta es magra y absolutamente insatisfactoria. Desde la noción de la participación ciudadana en la gestión pública la sociedad civil y los movimientos sociales aparecen siendo actores no relevantes en el proceso de las transformaciones anunciadas, que no llevan aparejadas medidas concretas que permitan pensar que ellas sean diseñadas, ejecutadas y evaluadas en conjunto con la ciudadanía. Las tendencias elitistas se mantienen y la ciudadanía tendrá que observar el desarrollo de las políticas públicas que se anuncian.

Sin duda es necesario fortalecer y perfeccionar los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia representativa. Las grandes reformas políticas apuntan a ello. También es cierto que un plan ambicioso y acertado, como el presentado por la presidenta electa, exige un marco de participación ciudadana que no se explicita, si el objetivo es que, en paralelo y como parte del fortalecimiento institucional de la democracia, se implementen las adecuadas metodologías y mecanismos que aseguren el desarrollo de una democracia participativa; procesos que aseguren la participación de un pueblo que por una parte se niega a concurrir a las urnas y por otra, cuando lo hace, exige que se cuente con su activa y permanente participación (Giovanni, 2013).

4.4 Evaluación de políticas públicas y participación ciudadana en México

En México, la política de desarrollo social tiene su origen en la Constitución de 1917, que promueve un proyecto de nación incluyente, en el cual se proclama la igualdad jurídica, así como los derechos sociales de la población. En este sentido, la Carta Magna fue una respuesta a los problemas económicos y sociales de inicio del siglo XX, especialmente, de la pobreza y la desigualdad.

A partir del año 2000, el Congreso de la Unión exigió la evaluación anual de todos los programas sociales a cargo del Ejecutivo Federal.

La “Evaluación Cuantitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes”, realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), representó un hecho importante en la evaluación social en México.

En 2001, por iniciativa de la SEDESOL, fue creado el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con el fin de disponer de medidas de pobreza oficiales que sirvieran como punto de referencia de sus actividades. Este comité propuso la metodología y el

procedimiento de cálculo de la pobreza, para lo cual planteó la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), elaborada por el INEGI, como fuente primaria de información para estimar la pobreza con base en la metodología acordada, y utilizó, como medida de bienestar, el ingreso por persona reportado en las encuestas.

En 2004, se expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que tenía, entre otros, el objetivo de eliminar la desconfianza que generaban las evaluaciones externas realizadas a los programas sociales a cargo del Ejecutivo Federal. Entre las consideraciones para la emisión de la ley, se señaló la necesidad de fortalecer el marco jurídico en materia de desarrollo social, así como de establecer una ley marco del desarrollo social que articulara de manera coherente las políticas públicas en la materia.

Parte del objeto de esta ley fue “establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política de Desarrollo Social”, debido a que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se consideran prioritarios y de interés público, por lo cual debían ser objeto de seguimiento y evaluación.^{6/}

4.4.1 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL)

La LGDS, en su artículo 81, estableció la creación del CONEVAL como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, para responder a la necesidad de evaluar el desarrollo social a partir de criterios objetivos y transparentes, que tiene por objeto: “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.

También contempló que: “la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.

Los esfuerzos del CONEVAL se enfocaron a tener una institución con la capacidad técnica para generar información oportuna y objetiva sobre la situación de la política social y análisis de la pobreza. Aunado a esto, requirió de un esquema institucional que retroalimente las decisiones para mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social; es decir, que contara con un sistema articulado de información que permita ser utilizada eficientemente y avanzar en el conocimiento en materia de pobreza y desarrollo social.

Además de cumplir con criterios de oportunidad, la información debe ser clara y concisa para que pueda ser utilizada por los distintos actores de la política de desarrollo social tales como los tomadores de decisión para definir líneas de intervención, y por operadores de programas para mejorar día con día la gestión de un programa o acción. De manera paralela, se buscaba que la información fuera utilizada por académicos y público interesado ya que de esta manera, el CONEVAL contribuía a la transparencia y rendición de cuentas. (CONEVAL, Planeación Institucional 2007 - 2013, 2013).

México tenía la semilla de un sistema de evaluación centrado en el CONEVAL y su articulación con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El diseño institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) le ha valido que doce países en la región hayan buscado su

asesoría, en particular para analizar las reglas y procedimientos que le han permitido operar con autonomía. (CONEVAL, s.f.).

La fórmula de operación del CONEVAL era considerada a nivel internacional como una fórmula de éxito en tanto que uno de sus pilares era el mecanismo de selección de sus integrantes.

Una prueba del prestigio de la institución es el gran número de reportes e índices generados por diversas organizaciones de la sociedad civil que hacen uso sistemático de los datos producidos por el CONEVAL, con la confianza de su calidad técnica.

En ese sentido, el CONEVAL fue reconocido como una institución de vanguardia cuyo diseño y operación le han merecido ser un referente internacional en materia de evaluación.

También formó parte de la iniciativa del Gobierno Federal de transformar las actividades de la Administración Pública Federal en una gestión para resultados, en cuya estrategia general, la evaluación del desempeño de los programas y acciones de política social juega un papel central como vehículo para hacer, por una parte, que los resultados de la aplicación de los recursos públicos cada vez sean mayores y, por otra, que la ciudadanía conozca los resultados logrados.

En ese contexto, el CONEVAL tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

Asimismo, el Consejo ha contribuido a la definición de metas, objetivos y estrategias a partir de la información que genera, ya que desde el inicio del PND se retoman los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para contextualizar la situación de pobreza y pobreza extrema en el país, así como algunas conclusiones relacionadas con la desigualdad del ingreso, el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna, la economía informal y la situación de las comunidades aisladas geográficamente en México, que son también aquellas con un mayor índice de marginación y pobreza.

El CONEVAL se integró por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis Investigadores Académicos que fueron elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública, lo que garantizó la transparencia de las acciones que se emprenden y un Secretario Ejecutivo quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

En el desarrollo de sus funciones, el Consejo debió promover una estrecha colaboración y comunicación con los responsables de la operación de los programas de desarrollo social en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal y para iniciar esa colaboración, el CONEVAL estableció requerimientos mínimos para que los organismos independientes que participen en la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social tengan amplia experiencia y solidez en el tema.

Cabe precisar que el CONEVAL, se encuentra facultado para ocasionar que, para el mejor uso de los recursos y la mayor calidad de las evaluaciones de los programas de desarrollo social, se puedan realizar de manera anual o multianual de conformidad con la naturaleza del programa.

Así, alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de lineamientos, metodología, normas, modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo criterios de

confiabilidad, validez, relevancia, transparencia y representatividad, se constituyó como una de sus prioridades.

El CONEVAL se vinculó con algunos de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo, tales como el eje rector de “Igualdad de oportunidades” con el objetivo de “reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pueden adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”, en particular con la estrategia “mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios”. (CONEVAL, Planeación Institucional 2007 - 2013, 2013).

Respecto al eje “Democracia efectiva y política exterior responsable” el quehacer del CONEVAL se vinculó con el objetivo de “mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos”, específicamente con la estrategia de “evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población”. (CONEVAL, Planeación Institucional 2007 - 2013, 2013).

En este objetivo se planteó como demanda fundamental de la sociedad el uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como garantizar el logro de las prioridades de Gobierno. Se basó en el sistema de evaluación del desempeño a través de indicadores en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad que permitan monitorear las acciones del Gobierno Federal.

Para ejecutar esta acción, el Gobierno Federal dispuso la adopción del presupuesto basado en resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la

evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario.

En términos del Decreto por el que se regula el CONEVAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005, el Consejo cuenta con la siguiente estructura orgánica:

- Un Comité directivo.
- Una Secretaría Ejecutiva.
- Unidades administrativas que determine el Comité directivo y que se autoricen en su presupuesto.

Conforme al artículo 7 del Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005, el Comité Directivo, órgano de gobierno del CONEVAL, quedó integrado por seis investigadores académicos elegidos democráticamente por convocatoria pública que tienen a su cargo la administración del Consejo y el ejercicio de las atribuciones indelegables, y por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social, quien lo preside.

Tiene las facultades de coordinarse con la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS) para consolidar una adecuada integración y fomento al federalismo, sobre las bases de coordinación, colaboración y con en el fomento de la evaluación y monitoreo de los programas de social, así como con la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social.

También tiene la función de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le otorga el Estatuto Orgánico del CONEVAL, y en general, las funciones que le atribuye al Consejo el Decreto por el que se regula el CONEVAL. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva tiene la función de coordinar, ejecutar y supervisar los servicios técnicos, así como la administración de los recursos con los que cuenta el CONEVAL. Así, la función que desempeña es coordinar las actividades del Consejo, así como ejecutar las acciones y decisiones que se toman en el seno del Órgano de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL.

Los investigadores académicos, de acuerdo con la LGDS, y en términos del artículo 12 del Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005 fueron elegidos por convocatoria pública por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), que es la instancia creada por la LGDS para coordinar las acciones nacionales de desarrollo social.

Los candidatos a ser consejeros cubrieron varios requisitos técnicos para garantizar que sean académicos en activo, dedicados a los temas de evaluación de programas sociales y al estudio y medición de la pobreza y con un perfil apartidista.

Para la elección de los consejeros del CONEVAL, la CNDS cuenta con un total de 44 votos, que son emitidos por los gobiernos estatales (que tienen mayoría), las asociaciones de presidentes municipales, el Congreso y el Ejecutivo. Del total de estos votos, el Ejecutivo sólo tiene 6, es decir, de acuerdo con la LGDS de 2004, los consejeros no han sido electos por el Presidente de la República ni por el gobierno ni por los partidos políticos.

Algo fundamental de la elección de los investigadores académicos es que se evitaron cuotas partidistas, por lo tanto quienes fueron electos no debieron tener ningún compromiso con partido político alguno. Este elemento fue fundamental para

que el CONEVAL haya contado en la práctica con la autonomía técnica y de gestión que señala la LGDS.

Otro elemento que explica en gran medida la autonomía de hecho que había gozado el CONEVAL es que los investigadores académicos, que son mayoría en el Órgano de Gobierno, no son funcionarios del gobierno.

El reglamento de la LGDS establece que los seis consejeros académicos deben continuar formalmente adscritos a las instituciones de investigación superior a la que pertenecen. Esta norma tiene una serie de consecuencias de la mayor importancia para el buen funcionamiento y la autonomía de hecho de que ha gozado el organismo:

- (i) Los derechos y obligaciones de los consejeros están enmarcados por las estructuras organizativas de las instituciones de educación superior en que laboran. El vínculo legal con el CONEVAL lo establece un contrato de prestación de servicios, en consecuencia, quedan fuera de la estructura de obligaciones y derechos del personal de la SEDESOL.
- (ii) Los investigadores académicos, en su calidad de profesores e investigadores y con el respaldo de estar o haber pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), siguen de cerca los avances del conocimiento en los ámbitos de la pobreza y la evaluación en los medios académicos, lo que permite a la Institución estar en la frontera del conocimiento.
- (iii) Hasta ahora, los consejeros del CONEVAL han sido académicos con amplia experiencia en la problemática social y con formación altamente plural. Han provenido de distintas disciplinas con diversas posiciones teórico-metodológicas y escuelas de pensamiento. Las y los consejeros son mujeres y hombres que laboran en instituciones académicas no sólo del Distrito Federal

sino también de otras entidades federativas del país, así como de instituciones académicas del sector privado y del sector público.

La primera característica constituyó la piedra angular para entender la autonomía de hecho con que ha funcionado el CONEVAL por casi ocho años: los investigadores académicos juegan un rol central en la conducción del CONEVAL, especialmente en el Órgano de Gobierno pero, a pesar de la posición en la estructura, están fuera de la línea de mando de la SEDESOL.

La participación de los investigadores académicos en el CONEVAL y en sus labores académicas regulares explica las contribuciones que ha hecho el Consejo al avance de la medición multidimensional de la pobreza y en materia de evaluación de programas y políticas sociales.

Otro de los principios que caracterizan a la ciencia es que sus procedimientos y resultados son públicos. El académico tiene la obligación de poner a disposición de la comunidad los datos, el método y los procedimientos empleados en cualquier contribución, de modo que quien se interese pueda replicar los hallazgos. Sobre la base de esta norma, el CONEVAL ha adoptado el principio de transparencia en su proceder.

En el cálculo de la pobreza, el INEGI hace pública la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) a partir del cual se estiman las mediciones de pobreza, y el CONEVAL publica los programas de cómputo, de modo que los interesados estén en condiciones de reproducir las cifras oficiales.

4.4.2 Implicaciones de la reforma constitucional

El 3 de diciembre de 2013, posterior a su aprobación en lo general por parte del Senado, fue turnada a la Cámara de Diputados la iniciativa por la que se modifica

el artículo 26 Constitucional, esto después de realizar las siguientes modificaciones a la versión original (REPÚBLICA, s.f.):

- Del CONEVAL, se amplían sus atribuciones, dándole la posibilidad de normar y coordinar la evaluación, seguimiento y promoción de la política social; así como de las definiciones, criterios y lineamientos de los objetos de tal política. También se le da la responsabilidad de proponer la distribución del presupuesto y reformas al marco jurídico necesarias para tal materia.

El 4 de diciembre de 2013, se acordó dar trato urgente a tal reforma, de modo que no fue turnada a las comisiones especializadas de la Cámara de Diputados, sino discutida y votada en el pleno el mismo jueves 5 de diciembre. Dentro de los cambios realizados se encuentran:

- En el artículo 26 constitucional se modificó el responsable del nombramiento de consejeros del CONEVAL; buscando que sea la Cámara de Diputados y no el Senado de la República, la que tenga tal atribución.

Debido a estos cambios, la reforma regresó al Senado para ser evaluada nuevamente por la Cámara Alta, donde fue aprobada sin cambios el 13 de diciembre de 2013; rotándola así a los Congresos Estatales para su discusión. Finalmente, el 22 de enero de 2014, tras ser avalada por 18 Congresos estatales, fue declarada constitucional; y el 31 de enero de este año esta reforma fue promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto.

4.4.3 Peligros concretos de la reforma propuesta

La reforma plantea básicamente que ahora el Congreso, en concreto la Cámara de Diputados, será la instancia que elegirá a los investigadores académicos, hecho que

sin duda podría partidizar la elección de sus miembros, de ahí que la elección de los consejeros muy probablemente se realice a partir de cuotas partidistas, restándole credibilidad a las evaluaciones que ahora realice el CONEVAL.

Es claro que con la reforma política el CONEVAL pasó de una elección de investigadores académicos a partir de los votos conjuntos de las entidades federativas, los municipios, el Congreso y el Ejecutivo, a una en la que sólo participa el Congreso, sin embargo para fortalecer su independencia, se necesita que el CONEVAL también sea autónomo respecto del Congreso y de los partidos políticos.

Contrariamente, la Ley hasta ahora vigente dispone que los consejeros pertenezcan o hayan pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt y que también estén ligados a centros universitarios o de investigación que cuenten con programas académicos adscritos al Padrón de Programas de Calidad del Conacyt.

Particularmente, el Proyecto de Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de reforma del estado, y de estudios legislativos, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral de 28 de noviembre de 2013, señala que:

“En lo que se refiere a la propuesta de otorgar autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las Comisiones Dictaminadoras concordamos con la necesidad de fortalecer a la instancia que se encarga de esta importante tarea.

Uno de los temas que mayor debate genera en torno a las políticas públicas, está relacionado con la institucionalidad de la evaluación basada en criterios de objetividad, transparencia e independencia.

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

La evaluación de los programas sociales presenta grandes ventajas; permite a los tomadores de decisiones saber si se están alcanzando los objetivos planteados, muestra las ventajas y desventajas de las acciones, se da seguimiento puntual a los avances que se presentan, lo que sin duda auxilia para la corrección de lo que no está dando los resultados esperados, y favorece la transparencia y la rendición de cuentas; todo ello en pro de la sociedad y de la nación en su conjunto.

La rendición de cuentas y los límites y contrapesos se refieren a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de acciones legales que lo hagan posible sino de instituciones independientes con el poder suficiente para obligarla a hacerlo.

Actualmente el CONEVAL es un organismo público descentralizado, con autonomía y capacidad técnica para generar

información objetiva sobre la situación de la política social en México, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social de la Administración Pública Federal; es decir, evalúa los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social que esta dependencia y otras realizan en beneficio de la sociedad. Al respecto, diversos especialistas en esta materia han señalado que sería deseable contar con un órgano que tenga mayor autonomía para la realización de sus funciones.

Argumentan que si la evaluación de un programa gubernamental es obligatoria y se lleva a cabo por un tercero, dentro de un marco de criterios de evaluación claros, por lo menos se puede discernir acerca de la conveniencia de continuar con el programa o suspenderlo, y se pueden calificar o descalificar la actuación de las autoridades que lo decidieron y ejecutaron. De esta manera, la evaluación obliga a los servidores públicos a mejorar su desempeño en sus actuaciones y en la utilización de los recursos escasos. Sin embargo, para que la evaluación funcione como un medio efectivo de control de las acciones públicas, deben cumplirse tres condiciones: 1) que el proceso de evaluación esté implantado en forma institucional y que sea vigilado por lo menos por una instancia del Estado distinta al organismo ejecutor; 2) que las conclusiones de la evaluación del desempeño de la unidad gubernamental queden al alcance de los ciudadanos, y 3) que el orden jurídico existente garantice los mecanismos de verificación, control y juicio para que, en caso necesario, se sancione al responsable de los excesos y las fallas.

Para cumplir con eficiencia y eficacia sus importantes tareas, el CONEVAL requiere de autonomía y recursos suficientes para

desarrollar sus funciones, además del respaldo jurídico para que los resultados de su trabajo sean efectivamente incorporados en la toma de decisiones. Por ello, es necesario dotarlo de las características necesarias para que ejerza su función con autonomía, en un ámbito distinto a la esfera de la Administración Pública Federal.

La transición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de un organismo público centralizado, encabezado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, a un órgano autónomo permitirá ampliar de manera sustancial el objeto y la competencia que actualmente le corresponde en términos de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

Se propone en consecuencia reformar el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política en la materia.

Estas Comisiones Unidas estiman necesario que, con el fin de abonar a la nueva naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, las propuestas de nombramiento de los seis consejeros se presenten por instituciones de educación superior y no por el Presidente de la República, con la posibilidad de que el titular del Ejecutivo Federal pueda objetar la designación que, de entre esas propuestas, realice el Senado de la Republica.

Es importante tener presente que el desarrollo social comprende derechos tales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los relativos a la no discriminación. Son sin duda prerrogativas respecto de las cuales se deben implementar medidas con un alto grado de profesionalización, alejadas por completo de cualquier motivación política, de ahí que fortalecer a la institución encargada de la evaluación en estas áreas sea una acción que estas Comisiones dictaminadoras compartimos a plenitud.

Por lo anterior, las Comisiones Dictaminadoras consideramos que el CONEVAL, bajo su nueva naturaleza de órgano autónomo debe ser adicionado en un Apartado C, al artículo 26 constitucional, y que dicha adición debe iniciar su vigencia del 1 de diciembre de 2018. Ello, toda vez que para efectos de la presente Administración del Poder Ejecutivo Federal ya se formularon las políticas públicas en materia de desarrollo social, mismas que han quedado plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En esa virtud, se estima oportuno que las funciones del órgano constitucional autónomo en materia de evaluación de las políticas de desarrollo social inicien junto con el nuevo periodo constitucional del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde luego, estas Comisiones proponen que antes de la fecha en que inicie funciones el CONEVAL, el Congreso de la Unión emita su ley reglamentaria, con objeto de cuenta oportunamente con el marco jurídico adecuado para su organización y funcionamiento. Asimismo, se previene en el transitorio Décimo Octavo del presente

dictamen el nombramiento escalonado de los consejeros y la posibilidad de que quienes integren el actual Comité Directivo del CONEVAL puedan ser considerados para integrar el nuevo órgano constitucional autónomo.”

Bajo ese contexto, sería delicado que la Cámara de Diputados eligiera a los consejeros sin existir la aprobación de la ley secundaria, pues es ahí en donde deben estar las reglas para la elección. La sospecha de una elección partidista se podría alimentar con una elección de consejeros sin reglas claras, donde los investigadores académicos participaran de tiempo completo en las actividades del Consejo, a partir de la reforma, sería un gran desafío que plantea desventajas respecto al modelo con el cual ha venido trabajando.

Hoy en día los consejeros tienen como actividad principal la academia y por tanto es factible contar con los mejores académicos para que sean consejeros del CONEVAL.

Si fueran consejeros de tiempo completo en el CONEVAL, es muy probable que los mejores académicos no quisieran dejar sus instituciones de educación superior o bien no estarían en condiciones de retroalimentar al Consejo con las actividades laborales que desarrollan, y el CONEVAL podría no contar mejores académicos, además de que la participación de tiempo completo de los consejeros también aumentaría de manera considerable la nómina del Consejo.

Parecería que la reforma política, no tiene como objetivo el perfeccionamiento continuo de los programas y estrategias sino de asegurar una evaluación sesgada.

Para aplicar las mejoras necesarias es importante dialogar productivamente con los funcionarios responsables y contar con su apoyo. Un ánimo punitivo de la

evaluación llevaría a que se esconda evidencia, se maquillen los datos y se resistan o posponga la implementación de las mejoras.

Quizás la mejor ruta para plantear las leyes secundarias que van a respaldar la reforma que le otorga autonomía de derecho al CONEVAL, sea retomar directamente los elementos que ya están planteados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), particularmente en los requisitos que se piden para ser investigadores académicos de la institución y la forma de elección de los mismos.

A raíz de la reforma política reciente, el CONEVAL pasará a gozar de autonomía garantizada por la Carta Magna, sin embargo pareciera en el tránsito de la reforma se perderá la autonomía de hecho y el carácter académico en la conducción. La autonomía de derecho que se intenta debería entenderse como el conjunto de normas que garanticen e institucionalicen la autonomía de hecho con la que cuenta actualmente el CONEVAL.

Más aún, es oportuno tomar en consideración que la reforma constitucional en materia político-electoral incluyó una importante modificación al marco institucional para la evaluación y el monitoreo de programas en México.

La reforma cambia el estatus jurídico, la integración y las facultades del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con implicaciones relevantes para la función evaluativa en México y su vínculo con la rendición de cuentas y la mejora continua de los programas.

La reforma al artículo 26 constitucional establece que el CONEVAL tendrá carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; que mantendrá sus atribuciones en materia de medición de la pobreza y que tendrá a su cargo la evaluación de programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. Igualmente, señala un nuevo modelo de integración del Consejo (un

presidente y seis consejeros), así como atribuciones vagamente definidas para la coordinación con autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

La premisa de la que parte la iniciativa es que es necesario fortalecer la autonomía de CONEVAL frente al Poder Ejecutivo para salvaguardar la credibilidad e independencia de su importante función: cumplir con la medición periódica, sistemática y objetiva de la pobreza en el país (prevista en la Ley General de Desarrollo Social), y normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

Lo cierto es que a pesar de tener el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, la autonomía, la legitimidad y la credibilidad del CONEVAL se estaba empezando a construir, en los hechos, gracias a la lógica colegiada de sus decisiones, el perfil académico de sus integrantes y las metodologías utilizadas tanto para la medición multidimensional de la pobreza como los diversos tipos de evaluación coordinadas por el Consejo. Por estas razones, CONEVAL se convirtió en referencia internacional para el diseño de sistemas de evaluación y monitoreo e inspiró la creación de instituciones análogas en todo el mundo.

En ese marco, la reforma parece abrir un frente de riesgo innecesario para la consolidación de la función evaluativa en México. En primer lugar, porque los legisladores establecieron plazos muy apretados para definir no sólo la integración del Consejo, sino, aún más importante, concretar su modelo interno de gestión y normar sus nuevas atribuciones. De acuerdo al decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, la integración del Consejo General y la expedición de la ley que regirá al órgano autónomo deberán hacerse dentro de los 60 y 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto, respectivamente.

La evaluación y la medición periódica de la pobreza sólo tienen sentido si se realizan con credibilidad, independencia y pertinencia para la toma de decisiones. Proteger estos principios implica no sólo la revisión cuidadosa del mejor mecanismo para la selección, de manera objetiva y transparente, sino de miembros idóneos para realizar esta función, y de tomar una serie de decisiones de transición y definiciones para el modelo de gestión y la organización, quedando nuevamente excluido el ciudadano representado como estaba por la academia.

Todo esto, en un país marcado históricamente por el uso discrecional de programas sociales con fines electorales y el dispendio de fondos públicos. Lo que está en juego, por ende, no es sólo la figura del Consejo, sino la regresión del avance de la evaluación de las políticas públicas.

4.5 Evaluación de Políticas Públicas y participación ciudadana en el Distrito Federal

Como se planteó al inicio del capítulo tres, el proceso de reforma política del Distrito Federal permitió la creación de diversos mecanismos de participación ciudadana en el ámbito capitalino.

Este proceso inició con la promulgación la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales que entró en vigor en enero de 1929; en esta Ley se estableció que el Ejecutivo Federal gobernaría por medio de un Departamento del Distrito Federal (DDF) a la ciudad de México, que sería encabezada por un jefe de Departamento designado directamente por el Ejecutivo, este a su vez tendría la facultad, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal, de nombrar de forma directa a los encargados de las delegaciones, llamados delegados. El presidente, a su vez, tenía como facultad la de remover libremente al jefe de Departamento y a los delegados.

A partir de la supresión del régimen municipal en 1928, la relación del Gobierno con la sociedad se desarrolló a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones. Las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el largo periodo administrado por el DDF fueron las organizaciones inmersas en el sistema corporativo y el Consejo Consultivo de la ciudad de México.

En 1970, con una reforma la Ley Orgánica, se dieron pasos decisivos orientados hacia la apertura institucional. El territorio del Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones, a las que fueron desconcentradas nuevas funciones y atribuciones, y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del Consejo Consultivo y la creación de las juntas de vecinos.

El Consejo Consultivo adquirió un nuevo carácter al abandonar su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal. Los avances en materia de participación ciudadana en la ciudad de México fueron importantes, porque la institución gubernamental se flexibilizó y creció la oferta de instancias e instrumentos institucionales destinadas a estas prácticas; sin embargo, en los hechos fueron ineficaces, ya que permanecieron ligadas al control gubernamental y sujetas a las prácticas clientelares, con lo cual la intervención de una ciudadanía autónoma tuvo en realidad poca cabida.

En síntesis, de 1929 a 1988 el aparato corporativo y las prácticas clientelares se afianzaron como la vía oficial de gestión de demandas sociales, y sus liderazgos se fortalecieron mediante la conducción de los gremios con mayor peso en la ciudad de México. Este sistema corporativo tuvo la cualidad de vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones mediante las organizaciones que los representaban: confederaciones, federaciones, ligas, entre

otras, y excluyó de esta manera a los ciudadanos de la intervención efectiva en los procesos decisorios.

La otra vía para la participación de la ciudadanía y la gestión de las demandas estuvo representada por el Consejo Consultivo. Al mismo tiempo fueron creados los consejos consultivos delegacionales, a través de los cuales se pretendió establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía, y constituir una instancia de representación para los sectores organizados, en particular los gremios y las asociaciones profesionales. Pero desde su origen, los consejos consultivos fueron órganos de colaboración subordinados al regente y a los delegados, con un margen de actuación casi nulo de autonomía, estableciéndose en la práctica como órganos legitimadores de las decisiones.

Así el régimen político del Distrito Federal se fue convirtiendo en un obstáculo para la solución de los problemas políticos, sociales y económicos. Sus habitantes no solo se encontraban insertos en una estructura francamente autoritaria y antidemocrática, sino con la imposibilidad de ejercer sus más elementales derechos ciudadanos.

La reforma política del Distrito Federal comenzó en 1986, cuando el gobierno federal convocó a debatir sobre la renovación político-electoral y la participación ciudadana en la capital. El primer avance en cuanto a la reforma política se observó con la constitución de la Asamblea de Representantes (1988), un órgano sin plenas facultades legislativas.

En 1992, diversos ciudadanos y grupos de opinión consideraron que era necesario que en el Distrito Federal se llevara a cabo una reforma que permitiera el restablecimiento de los derechos políticos que les fueron suprimidos a los capitalinos en 1928. La Asamblea de Representantes convocó a la organización de un plebiscito para el 21 de marzo de 1993, las preguntas que debían contestar ese

día los ciudadanos fueron: 1. ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del DF sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?: 2. ¿Está de acuerdo en que el DF cuente con un Poder Legislativo propio?, y 3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?

Este plebiscito fue un instrumento de presión para obligar a las autoridades del gobierno capitalino a abrir mayores espacios para la participación política en el DF; se constituyó en una experiencia de vital importancia que enseñó las posibilidades que los ciudadanos tenían para organizarse en temas de tipo político.

En 1993, se convocó a la sociedad a una consulta sobre la reforma política para el Distrito Federal, de la que se derivó una propuesta que en resumen establecía: a) que la Asamblea de Representantes tuviera funciones legislativas a partir de 1994; b) el establecimiento de consejos de ciudadanos electos con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de los servicios públicos; c) la elección indirecta del "Jefe de Gobierno", elegido por el presidente entre los miembros de la Asamblea, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría en dicho órgano y d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones.

Con base en dicha propuesta y en respuesta al creciente reclamo ciudadano, por una mayor participación en la toma de decisiones, se elaboró el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue aprobado publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. En este ordenamiento se establecía la creación de los Consejos de Ciudadanos de cada delegación, los cuales debían participar en la gestión, supervisión, y en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas para que las delegaciones determinaran las leyes correspondientes. Para normar la elección de los consejeros, sus funciones y atribuciones, así como de otras instancias de participación, se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana, misma que fue derogada en 1996.

También en 1996, se reformó el Estatuto de Gobierno aprobándose la elección directa del Jefe de Gobierno de la capital, para 1997, aunque no así para los delegados, que se dejó como un compromiso para el 2000.

En los asuntos pendientes de una reforma político-administrativa integral del Distrito Federal se encuentran: que sea la Asamblea Legislativa la que otorgue la aprobación para contratar créditos y no el Congreso de la Unión; que el gobierno capitalino controle su presupuesto; que el Distrito Federal esté incluido en los programas de combate a la pobreza; que sea la Asamblea la que tenga la facultad de remover al Jefe de Gobierno y no el Senado y finalmente, que la capital cuente con una Constitución propia.

4.5.1 Órganos previstos en la Ley de Participación Ciudadana del DF (1998)

En el marco de la reforma político-electoral de 1998 la participación ciudadana fue uno de los temas sometidos a discusión en la capital. Uno de los proyectos de la reforma correspondió a la promulgación de una nueva Ley de Participación Ciudadana, la cual logró un amplio consenso y, por tanto, fue aprobado por unanimidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 26 de noviembre de 1998.

Con esta Ley la figura de consejos ciudadanos, prevista en la primera Ley de participación de 1995, fue sustituida por la de Comités Vecinales electos por el voto universal de los ciudadanos. Con los comités, la representación ciudadana se organizó en torno a espacios geográficos denominados unidades territoriales, una ocurrencia sin sentido y carente de representatividad, que pretendió imponer las formas de organización que deben tener los ciudadanos mediante un esquema partidista.

Los comités vecinales fueron pensados originalmente como una especie de escalón inmediato de representación ciudadana ante el gobierno, una especie de intermediarios micro-locales. Cada barrio, pueblo o unidad habitacional debía elegir un comité de entre siete y quince ciudadanos por el método de planillas.

Se estableció que ni los partidos políticos ni el gobierno podrían participar en las planillas ni en el proceso electoral. Los comités deberían realizar consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año, y sus funciones principales serían hacer diagnósticos útiles para fines de presupuestación, e integrar y gestionar las demandas de los ciudadanos y darles seguimiento ante las autoridades.

El diseño resultó defectuoso, ya que la elección vía planillas en realidad se convirtió en una elección de partidos y ante todo de corrientes del PRD, los únicos con la organización suficiente para participar en una elección; los ciudadanos no se interesaron en convertirse en gestores sin capacidades reales de decisión ni autoridad alguna y que además que no recibirían pago por su trabajo; las 1,352 unidades territoriales definidas fragmentaron demasiado el tejido social. Lógicamente la elección fue un fracaso: sólo 575,000 ciudadanos acudieron a las urnas en julio de 1999, menos de un 5% del padrón, y 37% menos que en las criticadas elecciones de los “consejeros ciudadanos” de 1995 (Zermeño, 2006).

Un año después un informe interno del gobierno indicaba que más de 60% de los consejos vecinales nunca se habían integrado y que muchos de los demás se habían dividido (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2006). A pesar de ello, López Obrador intentó revivirlos, considerándolos como una especie de primer escalón de gobierno, que deberían tener facultades de decisión en materia de seguridad pública, permisos y servicios, y ofreció dotarlos de \$500,000.00 como presupuesto operativo. Estas noticias revivieron los comités, pero acentuaron el divisionismo interno y causaron una rebatinga por los recursos y por la influencia al interior de

una instancia ya para entonces deslegitimada. Tanto fue el desastre que la siguiente elección de comités vecinales, a realizarse en 2002, simplemente no se llevó a cabo, incumpléndose la ley, sin que nadie protestara demasiado (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2006).

El fracaso de los consejos vecinales fue también el fracaso de un concepto de la participación ciudadana y carente de proyecto propio- entendida como un escalón representativo micro-local, que en realidad no trasladaba capacidades de decisión, sino tan sólo facilitaba la intermediación.

Para intentar resolver este problema, en 2005 se expidió una segunda Ley de Participación Ciudadana, que abroga la Ley 1995. La Ley de Participación Ciudadana capitalina de 2005 creó los Comités Ciudadanos en sustitución de las figuras de comités vecinales, mismos que fueron elegidos por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía, a través de asambleas ciudadanas electivas, organizadas en cada una de las unidades territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Asimismo, en todos estos ámbitos territoriales había una instancia de coordinación de los comités ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, denominada Consejo Ciudadano Delegacional. En esta versión, los Comités Ciudadanos mantuvieron funciones y capacidades restringidas: consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etc., sin un carácter vinculante. Esto privó a los ciudadanos y a los miembros de los comités de la posibilidad de intervenir en los procesos decisorios y representó por ello una limitación para la construcción de ciudadanía.

Después de una la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 27 de mayo 2010 en la Gaceta oficial del DF, se introdujeron las

organizaciones ciudadanas como un instrumento más de participación ciudadana. Asimismo, se creó la figura de Consejos de los Pueblos, que es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. El equivalente al comité ciudadano.

En relación con el procedimiento de elección de los comités ciudadanos, es de destacar que el marco geográfico cambió, al pasar de unidades territoriales a colonias, esto implica la elección de un Comité Ciudadano por cada colonia del Distrito Federal, o incluso más de uno, ya que la LPCDF, en su artículo 92, segundo párrafo, facultó al Instituto Electoral del Distrito Federal a dividir las colonias que rebasaran los tres mil ciudadanos.

En esta ley se reconocen diversos instrumentos de participación, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la audiencia pública, la consulta vecinal y la red de contraloría ciudadana, sin embargo durante la vigencia de esta Ley la mayoría de estos instrumentos no fueron debidamente normados y por tanto no pudieron ser utilizados por la ciudadanía.

4.5.2 Instrumentos que prevé la Ley de Participación ciudadana del DF 2014

En la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, reformada el 2 de mayo de 2014, se encuentran previstos diversos instrumentos de participación en la ciudadana: plebiscito; referendo; iniciativa popular; consulta ciudadana; colaboración ciudadana; rendición de cuentas; difusión pública; red de contralorías ciudadanas; audiencia pública; recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana. Asimismo, cuenta con órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano.

- **Plebiscito:** A través de este instrumento, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio, sean trascendentes para la vida pública de esta entidad. La organización del plebiscito y la determinación de los resultados estarán a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal. Para que el resultado tenga carácter vinculatorio, es decir, que constituya un mandato formal de la ciudadanía, se requiere que la opción elegida obtenga la mayoría de la votación válida y esta corresponda, cuando menos, a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Es de mencionar que previamente se habían realizado dos plebiscitos; el primero de ellos no reconocido legalmente por no estar reglamentado, se desarrolló en 1990 a iniciativa de diversos actores sociales apoyados por los representantes del PRI, PAN y PRD de la Asamblea Legislativa. El objetivo era conocer la opinión de los ciudadanos acerca de la reforma política en el Distrito Federal.

El segundo plebiscito se realizó a raíz de la inconformidad de muchos ciudadanos, académicos, representantes populares y comunicadores frente a la construcción de un segundo piso en el periférico. Ante esta gran oposición el gobierno de la ciudad determinó hacer una consulta telefónica en la que se recibieron más de 80 mil llamadas en las que la mayoría de los hablantes (72%) opinaban que sí se realizara.

No obstante, un considerable número de ciudadanos, partidos políticos, organizaciones ambientalistas, académicos, vecinos afectados, entre otros, seguían apelando a la búsqueda de otras alternativas para resolver el problema de las vialidades e inmovilidad de la población, así es que demandaron la realización de un plebiscito, mismo que se celebró el 22 de Septiembre de 2002. En total participaron 420,536 ciudadanos, de los cuales el 65% dijo que sí y el 34% que no. (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2006).

- Referéndum: Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No tiene carácter vinculatorio, es decir, no puede obligar a los legisladores a tomarlo en cuenta. Existen dos formas para solicitar a la Asamblea Legislativa la realización de un referéndum: 1) Por iniciativa de uno o varios de los diputados de la misma, o 2) a solicitud del 0.4% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Aunque el mismo gobierno y algunos analistas denominaron como referéndum administrativo a la consulta que realizó el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, para continuar en su gobierno por dos años más, en realidad no se ha realizado ningún ejercicio de este tipo, pues el ejercicio es para aprobar o desaprobar alguna ley.

- Iniciativa popular: Este es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

Una iniciativa popular debe estar apoyada con al menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para que la Asamblea Legislativa admita la realización del estudio y dictamen correspondientes.

A la fecha se han realizado dos ejercicios de iniciativa popular en el Distrito Federal. El primero promovido por el Partido Acción Nacional que se dio a la tarea de encabezar un esfuerzo para conseguir las firmas necesarias para elaborar una ley que regule las marchas en el Distrito Federal. Después de una amplia campaña de recolección de firmas lograron juntar 100 mil, cifra muy superior a las 36 mil firmas

que se requieren en el DF. Estas 36 mil firmas también obtuvieron un grupo de militantes del Partido Alternativa Socialdemócrata (actualmente sin registro) para derogar la Ley de Protección a los No Fumadores en el Distrito Federal. La Asamblea Legislativa no ha dictaminado los proyectos de Ley.

Ha habido algunos ejercicios fallidos como el promovido por la organización vecinal “Movimiento Ciudadano Organizado”, en las 16 Delegaciones, el cual se dio a la tarea de recoger el número de firmas para solicitar que se realizaran las elecciones de Comités Ciudadanos en las unidades territoriales, ya que no se realizaron durante diez años.

No obstante, a pesar de que juntaron las firmas, por las condiciones políticas por las que atravesaba la ciudad en las campañas electorales decidieron posponer la iniciativa y a raíz de los problemas y fracturas que se dieron entre las organizaciones del Movimiento Urbano Popular como consecuencia del proceso electoral ya no hubo consenso para volver a recabar las firmas.

- Colaboración ciudadana: De acuerdo con la Ley, a través de este instrumento los habitantes de la ciudad de México, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas pueden colaborar con las dependencias de la administración pública del Distrito Federal e instancias de gobierno en las delegaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Las dependencias deberán resolver, en un plazo no mayor de 15 días naturales, si procede aceptar la colaboración ofrecida y, de acuerdo a su disponibilidad financiera o capacidad operativa, concurrirán a ella con recursos presupuestarios para coadyuvar en la ejecución de los trabajos que se realicen por colaboración.

- Rendición de cuentas: Con base en esta figura, los habitantes de la ciudad tienen el derecho de recibir de sus autoridades locales informes generales y específicos acerca de su gestión, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, las autoridades locales del gobierno rendirán por lo menos informes anuales para efectos de evaluación de los habitantes del Distrito Federal.
- Difusión pública: Esta modalidad implica que las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo. La difusión del programa será aprobado por el Jefe de Gobierno, tomando en cuenta las opiniones de los Jefes Delegacionales, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y los Comités Ciudadanos, y contendrá información sobre los planes, programas, proyectos y acciones a cargo de la Administración Pública.
- Recorridos del Jefe delegacional: Con esta disposición, los jefes delegacionales están obligados a realizar recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones de interés para la comunidad.

De acuerdo a la Ley podrán solicitar al Jefe Delegacional, la realización de un recorrido: La asamblea ciudadana, los Comités Ciudadanos; la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas; Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social y los representantes de elección popular.

- Organizaciones ciudadanas: Son todas aquellas personas morales sin fines de lucro que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal, y que tengan reconocido en sus estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del Distrito Federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general; y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana.
- Asambleas ciudadanas: Es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario. Sus reuniones también se efectuarán para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su colonia. La Asamblea Ciudadana podrá ser convocada por la mayoría simple del Comité Ciudadano, por el jefe delegacional correspondiente, por el Jefe de Gobierno o por cien ciudadanos residentes en la colonia.

4.5.3 Órganos previstos en la Ley de Participación Ciudadana 2014

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente establece que los órganos de representación ciudadana son la instancia a través de los cuales los habitantes del DF de manera organizada participan en la planeación, seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno. Los órganos de representación ciudadana que contempla este ordenamiento son: Comité Ciudadano, Consejo del Pueblo, Consejo Ciudadano Delegacional y Representante de Manzana.

- El Comité Ciudadano es la versión actualizada de los anteriores Comités Vecinales, son electos por voto directo y secreto y sus funciones son esencialmente las mismas de los Comités, en donde destacan acciones de

información, consulta, emisión de opiniones, elaboración de propuestas, colaboración, seguimiento de acuerdos, supervisión de obras, etc. Pero en ningún caso tienen atribuciones referidas a la participación en procesos decisorios; una de sus principales funciones es, por el contrario, dar cumplimiento las decisiones tomadas en las asambleas.

- El Consejo del Pueblo es el órgano de representación ciudadana en los 40 pueblos originarios en los que se mantiene la figura de autoridad tradicional. Tanto el Comité Ciudadano como el Consejo del Pueblo están conformados por nueve representantes ciudadanos, a excepción de aquellos comités o consejos en los que solo haya competido una fórmula, en cuyo caso se conformarán solo con los cinco ciudadanos de la misma.

La representación será honorífica y el tiempo de duración de los cargos del Comité Ciudadano será de tres años, sin posibilidad de reelección.

Estos comités ciudadanos y consejos de los pueblos, por única vez, entraron en funciones el 1o. de diciembre de 2010. Para la organización interna y el cumplimiento de sus tareas y trabajos, el Comité Ciudadano asignó una coordinación o área de trabajo específica a cada uno de sus integrantes. Es importante que los integrantes del Comité contaron con que, tanto ellos como sus coordinaciones o áreas de trabajo, fueron jerárquicamente iguales.

No obstante, vale la pena mencionar que esta figura ha surgido con un déficit de origen que tiene que ver con el limitado alcance de su cobertura, dado que, de manera inexplicable, actualmente ha sido aprobada solamente para un número determinado de Pueblos originarios, aquellos asentados en las demarcaciones del sur del Distrito Federal, y no para el conjunto existente.

- El Consejo Ciudadano Delegacional, otro de los órganos de representación ciudadana, es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Se conforma en cada delegación con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos o consejos de los pueblos y con el representante legal de las organizaciones ciudadanas que tengan domicilio en la colonia y estén registradas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Representante de Manzana es el ciudadano que tiene la representación de los habitantes de una de las áreas territoriales mínimas en que se divide su colonia. Colabora con el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo, para supervisar el desarrollo y ejecución de obras sociales y los servicios o actividades del gobierno en sus diferentes niveles; emite su opinión sobre la orientación del presupuesto participativo, y canaliza las demandas de los vecinos al Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo.

Se entiende por manzana el área territorial mínima de representación ciudadana.

4.5.4 Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (EVALÚA)

Pese al adelanto que distinguió al Distrito Federal por contar con la primer Ley de Desarrollo Social del país, aprobada el 23 de mayo del 2000, éste ordenamiento adolecía de severas limitaciones en materia de evaluación ya que únicamente se limitaba a definir a la evaluación y a los tipos de evaluación existentes, sin contemplar en forma alguna la obligatoriedad ni la periodicidad de las evaluaciones, dejando en manos de las mismas autoridades ejecutoras la realización de las evaluaciones.

Sin embargo, como parte de un proceso de institucionalización de la política social y ante la necesidad de contar con un ente que informe a la sociedad acerca del funcionamiento, los costos y el impacto de los programas de desarrollo social, manifestada por el Diputado Hipólito Bravo López, el 12 de abril 2007 se aprobó la iniciativa de reforma a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Con esta reforma se crea el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (EVALÚA), como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y que tiene como función sustantiva la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los programas sociales que ejecuta, así como la medición de la pobreza y la desigualdad.

A diferencia de los órganos de participación ciudadana que existen actualmente en la Ciudad de México, la recomendaciones que emite el EVALÚA tiene carácter vinculatorio, de ahí que las dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública están obligadas a instrumentar las acciones y medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones que emite el EVALÚA dentro de las evaluaciones externas realizadas.

4.5.4.1 Integración del EVALÚA

De acuerdo al artículo 42G de la Ley de Desarrollo Social, el EVALÚA quedó integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, quien lo preside; seis integrantes ciudadanos, de los cuales al menos cuatro deberán pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores y los otros dos contar con experiencia demostrable en materia de desarrollo.

Además, para el cumplimiento de sus funciones el EVALÚA cuenta con la Junta de Gobierno del Distrito Federal, una Dirección General y un Comité de Evaluación y Recomendaciones (Comité), así como de la estructura administrativa que se establece en su Estatuto Orgánico publicado el 15 junio de 2009, sin embargo debido a la extensa estructura de cada uno de estos órganos, para los efectos de esta investigación bastará con mencionar las funciones más relevantes en las que intervienen cada uno de estos órganos durante el proceso de evaluación de los programas sociales.

De esta manera se destaca que el Comité es el órgano de toma de decisiones, que se realiza por consenso o votación efectuados en las sesiones ordinarios y extraordinarios que celebre el comité, respecto de las atribuciones sustantivas del EVALÚA, y paradójicamente se integra por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y los seis consejeros ciudadanos del EVALÚA.

Entre las atribuciones del Comité se destacan las de Organizar, definir y realizar, directamente o través de terceros, las evaluaciones externas de la política y los programas sociales; emitir las recomendaciones y observaciones con base en las evaluaciones externas; dictaminar las evaluaciones externas que realice a través de terceros; resolver las controversias de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones y definir los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas que debe realizar las dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública capitalina.

Por su parte, la Dirección General tiene, entre otras, las atribuciones de administrar y representar legalmente al EVALÚA; ejecutar e instrumentar los acuerdos del Comité e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social.

Finalmente, la Junta de Gobierno está integrada por el Jefe de Gobierno, quien lo preside y los titulares de las dependencias y entidades del Distrito Federal vinculadas al desarrollo social, aquí llama la atención que la designación de los consejeros ciudadanos del EVALÚA está a cargo del Jefe de Gobierno, previa propuesta de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social.

4.5.4.2. Procedimiento de selección de los integrantes del EVALÚA

Los investigadores académicos son elegidos por convocatoria pública realizada por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, que es la instancia encargada de proponer al Jefe de Gobierno los candidatos elegidos durante el proceso de selección.

Los candidatos a ser consejeros deben satisfacer varios requisitos técnicos que buscan garantizar que sean académicos en activo, dedicados a los temas de evaluación de programas sociales y al estudio y medición de la pobreza y con un perfil apartidista.

Así el procedimiento para la designación de los consejeros ciudadanos inicia con la convocatoria que la Comisión Interinstitucional pública en la Gaceta del Distrito Federal, en la cual se establecen los requisitos que los participantes deben cubrir para poder ser miembros del Comité. Entre los requisitos que deben cumplir los participantes, se destacan los siguientes:

- (i) Tener amplia experiencia comprobada en materia de desarrollo social, particularmente en los ámbitos de medición a la pobreza, evaluación de políticas y programas públicos, y construcción de indicadores de desarrollo.
- (ii) Ser integrantes del Sistema Nacional de Investigación (SIN). Respecto a este requisito se destaca que solo cuatro de los seis integrantes ciudadanos del

Comité deben pertenecer al (SIN) y dos deben contar con experiencia demostrable en materia de desarrollo, de ahí que las convocatorias se emiten en función de estas competencias.

- (iii) No haber desempeñado cargo o comisión en algún partido político, además de no haber desempeñado algún cargo de dirección en la administración local o federal, todo esto durante los cinco años anteriores a la fecha que se realice la designación.

Previo a la verificación del cumplimiento de los requisitos definidos en la convocatoria, la Comisión Interinstitucional de Distrito Federal selecciona a los candidatos que integrarán el Comité de Evaluación, y después envía la propuesta al Jefe de Gobierno para éste los designe como Consejeros ciudadanos.

4.5.4.3 Procedimiento para la evaluación de la política y programas sociales

De acuerdo al artículo 42 de la LDS las evaluaciones para el desarrollo social serán internas y externas.

Las evaluaciones internas son las que deben efectuar anualmente las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales, conforme a los lineamientos que para dicho fin emite el EVALÚA.

Por su parte, las evaluaciones externas de la política social y los programas sociales son las que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación, ya sea por cuenta propia o a través de terceros.

Para la realización de la evaluaciones externas, primeramente el Consejo conforma un Directorio de Evaluadores Externos, en el cual se podrán inscribir los profesores

y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en las materias pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos.

Posteriormente, el Comité de evaluación emite la convocatoria de evaluaciones en la que se especifica los tipos de evaluación, así como los términos de referencia requeridos para cada uno, la cual se publica en la Gaceta Oficial y en la página electrónica del Consejo de Evaluación.

Publicada de la convocatoria, el Consejo informa al órgano, dependencia, delegación o entidad del inicio de la evaluación.

En caso de que el Consejo asigne las evaluaciones a terceros, éste dará seguimiento puntual a toda la evaluación a través de por lo menos dos Consejeros, quienes deberán entregar su dictamen por escrito al pleno del Comité debidamente fundamentado, mismo que podrá consistir en:

- a) aprobación,
- b) aprobación parcial,
- c) no aprobación

Cuando el dictamen se emita con aprobación parcial, se podrán añadir recomendaciones para que el evaluador mejore o amplíe la evaluación y los plazos para hacerlo.

De resultar el dictamen con no aprobación, el pleno del Comité solicita a la Dirección General la baja del Directorio, además de las penalizaciones que se establezcan en el convenio o contrato respectivo.

Con base en los resultados de las evaluaciones debidamente fundamentadas, el Comité formula recomendaciones y observaciones a los órganos, dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública y la Dirección General, haciéndoselas llegar por escrito en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores al acuerdo del Comité correspondiente.

Una vez recibidas por escrito las recomendaciones que apruebe el Comité y emita el Consejo los entes evaluados, contarán con quince días hábiles, para aceptar o no aceptar, cada una de las recomendaciones recibidas. Agotado el plazo sin que se dé respuesta por escrito, éstas se tendrán por aceptadas y tendrán el carácter de definitivas.

De ser aceptadas las recomendaciones, el Comité deberá informar por escrito dicha circunstancia tanto a la Secretaría como al Consejo de Evaluación, a través de la Dirección General, debiendo detallar las medidas y tiempos que tomarán para cumplirlas. Toda esta información se publicará en el Sistema. La Dirección General informará de la aceptación a la Contraloría General y hará pública la recomendación y los resultados de la evaluación.

En caso de que los entes evaluados no acepten las recomendaciones, deberán argumentar su negativa, mediante escrito. Una vez recibido el escrito de inconformidad, dentro del plazo de 15 días hábiles, el Comité examinará los argumentos expuestos por el responsable del programa evaluado y podrá aceptarlas, pero en caso de considerarlas infundadas, la Comisión tendrá 20 días hábiles para resolver en definitiva las recomendaciones controvertidas.

Cuando se ratifican las recomendaciones, éstas son obligatorias para la instancia respectiva, la cual deberá informar por escrito a la Dirección General, sobre las medidas y tiempos que tomará para cumplirlas.

Agotado el plazo para el cumplimiento de la recomendación, el Comité emitirá por escrito un dictamen, mismo que hará del conocimiento de la Contraloría General.

En caso de cumplimiento, la Dirección General entregará públicamente una constancia que así lo acredite, y en caso de incumplimiento u omisión por parte de la dependencia, delegación o entidad, o bien de los servidores públicos responsables de atenderlas, se notificará de tal circunstancia a la Contraloría General, para los efectos conducentes; así como a las autoridades competentes a fin de deslindar responsabilidades de carácter civil o penal.

Particularmente, llama la atención que desde su creación y a la fecha el EVALÚA solo ha realizado 20 evaluaciones externas.

4.6 Análisis General

En resumen, el panorama de los elementos analizados en este capítulo se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 4:
Síntesis de elementos analizados

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	ESPAÑA	BARCELONA	CHILE	MÉXICO	DISTRITO FEDERAL
ÓRGANO DE EVALUACIÓN	Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios (AEVAL)	Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios (AEVAL)	División de organizaciones sociales (DOS)	Consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL)	Consejo de evaluación del desarrollo social del distrito federal (EVALÚA)
-Método de evaluación	Cuantitativo	Cuantitativo	Cuantitativo	Cuantitativo	Cuantitativo
-Tipo de evaluación	Ex ante y Ex post	Ex ante y Ex post	Ex post	Ex post	Ex post
-Periodo de aplicación de la evaluación	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
-Personas que integran el órgano	Funcionarios de gobierno y académicos	Funcionarios de gobierno y académicos	Funcionarios de gobierno y académicos	Funcionarios de gobierno y académicos	Funcionarios de gobierno y académicos
-Efecto de las recomendaciones que emite	No obligatorio	No obligatorio	No obligatorio	No obligatorio	OBLIGATORIO
MODELO DE EVALUACIÓN	De gestión presupuestal	De gestión presupuestal	De gestión presupuestal	De gestión presupuestal	De gestión presupuestal
-Sistema con el que se ejecuta el modelo de evaluación	Sistema Nacional de Evaluación	Sistema Nacional de Evaluación	Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados	Sistema de Evaluación de Desempeño	Sistema de Evaluación de Desempeño
-Cobertura	Administración Pública Nacional	Administración Pública Nacional	Administración Pública Central	Administración Pública Federal	Administración Pública de la Entidad Federativa
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Consejos asesores urbanísticos (CAU)	Consejo de la ciudad	Consejos Mixtos, Consejos Directivos, Consejo de Designación, Consejos Asesores Presidenciales, Consejo Asesor de Educación; Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)	Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano	Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano, Asambleas Ciudadanas y Consejo del Pueblo
-Tipo de actos que emiten	Propositivos y Consultivos	Propositivos y Consultivos	Propositivos, Consultivos e Informativos	Propositivos y Consultivos	Propositivos y Consultivos
-Efecto de los actos que emiten	No obligatorio	No obligatorio	No obligatorio	No obligatorio	No obligatorio
-Personas que lo integran	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos	Ciudadanos
INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Consulta ciudadana, Audiencia Pública, Referéndum e Iniciativa popular	Consulta ciudadana, Audiencia Pública, Referéndum e Iniciativa popular	Plebiscito; Referéndum; Iniciativa Popular, Consulta ciudadana, Recorrido del Jefe Delegacional y Asamblea Ciudadana	Consulta popular	Plebiscito; Referéndum; Iniciativa Popular, Consulta ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Asamblea Ciudadana
-Efecto del acto emitido a través del instrumento	Obligatorio. Solo cuando se reúne cierto número de participantes y estos cumplen con diversos aspectos y tecnicismos legales para su procedencia	Obligatorio. Solo cuando se reúne cierto número de participantes y se cumplan con diversos aspectos y tecnicismos legales para su procedencia	Obligatorio. Solo cuando se reúne cierto número de participantes y se cumplan con diversos aspectos y tecnicismos legales para su procedencia	Obligatorio. Solo cuando se reúne cierto número de participantes y se cumplan con diversos aspectos y tecnicismos legales para su procedencia. Se restringen la materia electoral; los ingresos y gastos del estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, entre otros	Obligatorio. Solo cuando se reúne cierto número de participantes y se cumplan con diversos aspectos y tecnicismos legales para su procedencia. Se restringen la materia electoral; los ingresos y gastos de la Entidad y la seguridad entre otros
-Ordenamiento que regula el instrumento de participación	Ley 28/2006 de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos	Normas de participación ciudadana	Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (Ley 20.500)	Ley Federal de Consulta Popular	Ley de participación ciudadana del Distrito Federal

Fuente: Elaboración propia en base al marco jurídico de cada orden de gobierno.

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO CIUDADANO DE EVALUACIÓN

5.1 Características

La participación ciudadana es un derecho fundamental que se relaciona con la democracia participativa y directa que es en esencia una de las prácticas políticas más antiguas de los sistemas de gobierno y ejercicio del poder político.

Partiendo de la idea de que la democracia es el gobierno del pueblo, instituido por el pueblo, que deriva de las palabras griegas demos (pueblo) y cratos (poder o gobierno), la democracia no puede ser otra cosa, que una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo, es que el pueblo no sea sólo el objeto del gobierno, lo que hay que gobernar, sino también el sujeto que gobierna (Woldenber y Salazar, 1993).

La democracia como forma de gobierno, es uno de los regímenes políticos más antiguos que, como ya hemos mencionado, surgió en Grecia donde sólo los que eran considerados ciudadanos podían participar directamente en la toma de decisiones.

La participación directa de los ciudadanos en la mayor parte de la toma de decisiones era la característica principal de la democracia antigua, donde las decisiones del pueblo reunido en asamblea, se tomaban por aclamación y por unanimidad. Esto último era así porque no era admitido el desacuerdo, ya que se consideraba que la diferencia quebrantaba el sentido de comunidad, que durante muchos siglos, quedó olvidada, ante el ascenso de la antidemocracia representada por los regímenes absolutistas y totalitarios.

En la época contemporánea y postmoderna, el principio constitutivo de la democracia ha sido el de la soberanía popular, es decir, el único soberano legítimo es el pueblo y sus decisiones son y deben seguir siendo las más importantes en la vida pública y en las decisiones del Estado.

Así lo afirman diversos especialistas que han señalado que el pueblo no lo conforma sólo un grupo limitado de representantes políticos, sino un conjunto de millones de personas que gozan de derechos políticos y ciudadanos y que por esta razón pueden participar en la constitución de la voluntad política colectiva bajo nuevos mecanismos de participación social.

Uno de los principios fundamentales de la democracia postmoderna, a diferencia de lo que ocurría en la antigua Grecia, es el respeto a la pluralidad social y política y, por tanto, a la existencia en una sociedad que reclama cada vez mayores espacios de deliberación, discusión y participación sobre los asuntos de la vida pública y los temas de trascendencia nacional de los pueblos y naciones.

En México se arraigó por décadas una forma vertical de toma de decisiones. El acceso al gobierno estaba reservado para unos cuantos. Así, la transición a la democracia, fue resultado entre otros factores, de movimientos históricos, de luchas populares, del reclamo de organizaciones, que pugnaron por abrir el régimen y porque lo público fuera un espacio esencialmente de los ciudadanos y no del Estado.

La vía electoral fue clave para el cambio político, pues con ella se consolidó la democracia representativa y se arribó a un esquema democrático, donde se ejerce el derecho al voto y en ese acto, se delega en los representantes la toma de decisiones.

En el contexto actual, esta práctica es insuficiente y limitada pues queda pendiente, como ha señalado el programa de naciones unidas para el desarrollo (UNDP, s.f.),

dar el salto de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos a efecto de que la participación de los individuos en la vida política no quede circunscrita a la emisión del voto y al ámbito de una democracia representativa, que aun siendo imprescindible, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia de la sociedad, y concentra el poder de decisión en funcionarios públicos y representantes partidarios. Se trata tender vínculos entre representantes y representados, entre el aparato de gobierno y los ciudadanos para que éstos puedan involucrarse en distintos grados y momentos del ejercicio de gobierno, y contribuir a la eficacia de la gestión pública.

En México esta condición está reconocida por el artículo 39 de nuestra Carta Magna que establece con toda atingencia que la soberanía popular radica originalmente en el pueblo, aunado a que con la suscripción de diversos tratados internacionales, México ha firmado y ratificado tres importantes convenciones: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), también conocida como la Convención de Mérida.

Estos instrumentos jurídicos establecen mecanismos para combatir diferentes dimensiones de la corrupción, además de que promueven y facilitan la cooperación entre los países. Entre las recomendaciones y los temas que aún están pendientes de atender se encuentran los siguientes:

- Diseñar e implementar campañas de concientización en materia de transparencia, dirigidos a la ciudadanía y a quienes participen en actividades políticas.

- Participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública.

Es claro que Estado mexicano tiene la responsabilidad ineludible de garantizar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en los planes nacionales, las políticas y los programas públicos.

De esta manera la participación ciudadana, no es una dadiva del Estado es un derecho fundamental y una responsabilidad de las personas participar en las decisiones y asuntos públicos con el objeto de garantizar los derechos esenciales y la democracia misma. Aunado a los ordenamientos citados, la participación ciudadana de igual manera se reconoce en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 21 señala: “Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” y la propia Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el artículo 20, establece que: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente”, recordando que de acuerdo a nuestra Carta Magna estos instrumentos son reconocidos como norma suprema en materia de derechos humanos.

Un objetivo de este trabajo es proponer la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo integrado por ciudadanos seleccionados a través de mecanismos que permitan nombrar mexicanos prominentes con trayectoria reconocida, expertos académicos en áreas de políticas públicas y de probada ética y honestidad. Este órgano será responsable de articular la política de evaluación al estar facultado para intervenir de manera integral y directa en todos los procesos de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas, además de que garantice el derecho de los ciudadanos en participar en las actividades y toma de decisiones comprendidas en todo el ciclo de las políticas públicas, con la prerrogativa de que las recomendaciones, observaciones, directrices y políticas que emita este órgano garante, tendrían efecto vinculatorio

para las dependencias, entidades y órganos de gobierno que intervienen en los procesos de las políticas públicas.

Así, con la creación de un órgano constitucional autónomo mixto se evitaran los actos de corrupción y prácticas clientelares, caciquiles y de opacidad que hoy en día predominan en los procesos de las políticas públicas, ya que la apertura del derecho de la ciudadanía a participar efectivamente con voz y voto vinculante en la gestión y en los procesos de deliberación de las políticas públicas constituye un dispositivo del control del monopolio exclusivo del Estado en la definición de la agenda social, que permite abolir estas prácticas y ampliar las posibilidades de retroalimentación más permeable de las demandas y necesidades que emergen de la sociedad, y mejorar el diseño y la rectificación de los diferentes programas de intervención fortaleciendo la confianza entre el gobierno y la sociedad civil.

5.1.1 Naturaleza jurídica, objeto y funciones

Para cumplir con eficiencia y eficacia la importante tarea de articular la política de evaluación en los tres órdenes de gobierno, el órgano de evaluación mixto que se propone debe compartir la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de tal forma que los resultados de sus funciones sean efectivamente incorporados en la toma de decisiones y en la instrumentación de las políticas públicas, pues se trata de un nuevo órgano que, por su diseño de integración mixta, tendrá nuevas responsabilidades y una nueva forma de relacionarse con el poder Ejecutivo federal, con el Congreso y con estados y municipios.

El tipo de diseño Mixto es el que se integra por funcionarios de gobierno, expertos académicos en áreas de políticas públicas y ciudadanos con presencia mayoritaria.

Con los datos obtenidos en esta investigación, sería un error no reconocer que en nuestro país la política de evaluación y el ejercicio del gasto siguen estando politizados a merced de poderes políticos.

Por ello, se propone que el órgano mixto de evaluación de políticas públicas sea constitucionalmente autónomo, puesto que la lógica que respalda su creación deriva de la necesidad de contar un órgano sólido e independiente con la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública no solo que explique el desempeño de su gestión sino que además la obligue a cumplir con los ordenamientos, criterios y principios y estándares establecidos en materia de rendición de cuentas, desarrollo social, programación, aprobación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, entre otros, lo cual no sólo requiere de acciones que lo hagan posible sino de un órgano autónomo constitucional con el poder legal para cumplir con tales funciones.

Con información de los órganos de evaluación analizados en esta investigación es evidente que la autonomía no es, por supuesto, garantía de la independencia de los órganos. Por ello se consideró que para garantizar la autonomía y efectividad del órgano de evaluación que se propone, es de suma importancia que los expertos académicos que formen parte de este órgano, implementen programa para capacitar a los ciudadanos miembros del mismo órgano, en materia de políticas públicas y administración pública a fin de generar controles efectivos e imparciales ya que sin la posibilidad de contar con una genuina intervención del sector académico para generar en la ciudadanía el aprendizaje claro y accesible de la acción y evaluación del gobierno, difícilmente vamos a encontrar las condiciones que nos permitan contar con un órgano a la altura del reto que el país enfrenta.

Aquí juega un papel importante que la sociedad civil se integre activamente en este proceso y asuma su implicación en la esfera pública y los asuntos colectivos como un ejercicio de construcción de gobernanza. Lo que se conoce como gobernanza, es una forma de dirección de la sociedad con la participación de actores

gubernamentales y extra-gubernamentales, es la conceptualización de una nueva relación gobierno-sociedad. Los diferentes desarrollos teóricos sobre la gobernanza adjudican distintos roles y una intensidad diversa al involucramiento del gobierno y de los actores sociales en los procesos de políticas públicas.

En congruencia con el diseño constitucional, el objeto del órgano de evaluación de políticas públicas será realizar evaluaciones integrales de las estrategias, programas y acciones de las políticas públicas, así como la emisión de informes sobre el estado y resultados de los programas de gobierno y cualquier opinión consultiva que sobre este tema le requiera la sociedad civil y los órganos de gobierno.

En el contexto actual, observamos que no existen vínculos institucionales para que el trabajo y los resultados individuales de cada órgano, sirvan para realimentar la reorientación y mejora de los resultados de las acciones y programas gubernamentales ya que, como dimos cuenta, la institucionalización de la política de evaluación en está fragmentada en órganos control presupuestario (SHCP), órganos de auditoría (SFP) y órganos específicos de evaluación de programas sociales (CONEVAL), los cuales están limitados para actuar en la fase sobre la que tiene competencia específica, es decir, ninguno de estos órganos cuenta con atribución para intervenir completamente desde la fase de planificación, de implementación y verificación de los resultados y efectos finales de las políticas pública, lo que ha provocado problemas de coordinación, transparencia, rendición de cuentas y cooperación entre estos órganos, pues las acciones de gobierno y los resultados de las evaluaciones son dispersos e insuficientes y la asignación de los recursos hoy en día se desarrolla en un clima de prácticas discrecionales, clientelares y de opacidad.

Es por ello que para revertir la situación que actualmente prevalece en materia de evaluación y políticas públicas, es necesario contar con un órgano garante con

facultad para intervenir en todas las actividades de los procesos de diseño, planeación, ejecución, control y evaluación de los programas de gobierno, a fin de que la política de evaluación este cimentada en un enfoque sistemático e integral donde la retroalimentación, la coordinación vertical, transversal y horizontal, la transparencia, la rendición de cuentas y desarrollo social y gasto público orientado a resultados de impacto, sean los pilares fundamentales de su desempeño.

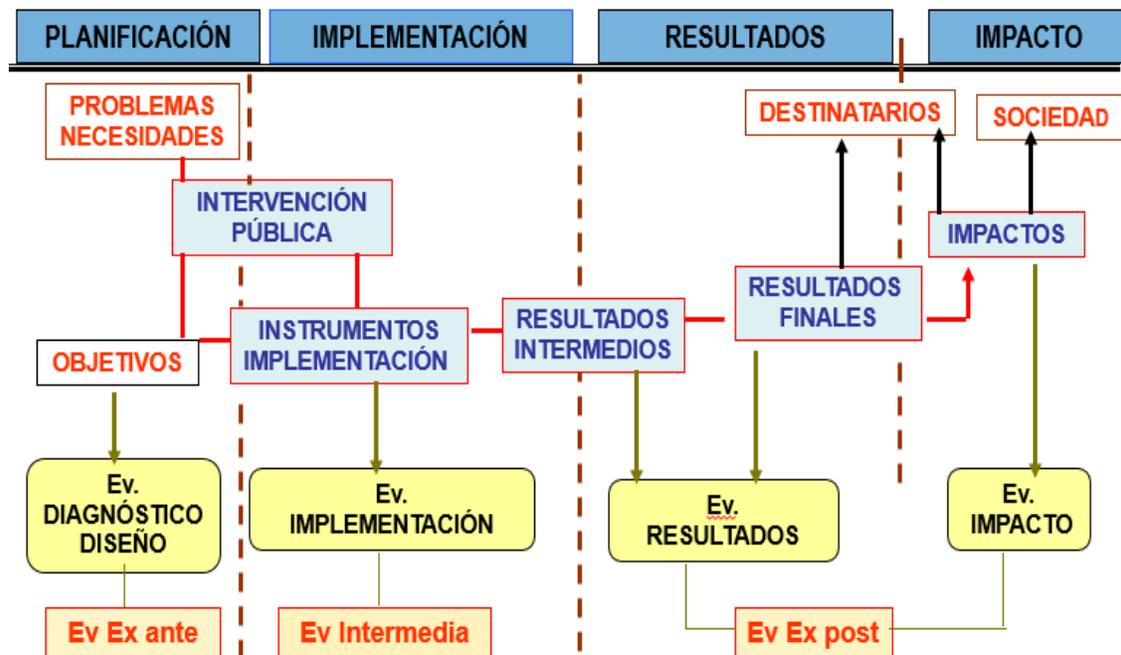
5.1.2 Modelo y método de evaluación

Otro de elemento que ha contribuido a que la política de evaluación en México no se traduzca en niveles de desarrollo económico y social, está asociado a que tanto el modelo, el sistema y el método de evaluación establecido en el estado Mexicano se enfocan a medir únicamente aspectos cuantitativos al final de la implementación de los programas (evaluaciones ex post).

Se propone complementar y adicionar los alcances y metodologías que contempla en actual sistema de evaluación de desempeño, de tal manera que los indicadores de las herramientas de evaluaciones permitan alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados cuantitativos y cualitativos e impactos.

Este modelo permitirá que la intervención pública se pueda evaluar antes de ponerse en marcha (evaluación ex ante), durante la implementación (evaluación durante o in itinere) y después de implementar para verificar el logro de sus resultados (evaluación ex post), desde esta concepción se pretende abordar desde una perspectiva integral todo el ciclo de intervención en base al siguiente modelo:

**Diagrama 5:
Modelo de evaluación**



Fuente: Elaboración propia, 2015.

5.2 Consideraciones finales

Los datos obtenidos durante la investigación revelan que en la experiencia nacional e internacional de países como México, Chile y España no existe un órgano autónomo que articule la política de evaluación y permita la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de planeación, diseño, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas.

A pesar de que el marco normativo existente en estos países incorpora diversos instrumentos de participación, el predominio de una visión burocrático tradicional que se traduce en poca o nula voluntad política para el aprovechamiento de las ventajas que trae aparejada la participación ciudadana en las políticas públicas,

provoca que muchos de estos espacios de interacción gobierno-sociedad terminen siendo espacios de coordinación intra gubernamental.

Quizá esto explica porque el 99.9 por ciento de los órganos analizados son de carácter consultivo, es decir, están dirigidos primordialmente a realizar diagnósticos, incluir temas en la agenda de gobierno, sensibilizar sobre ausencia de temas en esa agenda y canalizar demandas de expertos, interesados o afectados, pero en general, éstos no tienen un carácter vinculante ya que los resultados de esta participación no necesariamente es tomada en cuenta por funcionarios y autoridades. A diferencia de los órganos de evaluación del Chile y España, el EVALÚA de la Ciudad de México es el único órgano que las recomendaciones que emite tienen, por mandato de Ley, efecto vinculatorio para las instituciones evaluadas.

Por ello, se advierte que en la gobernanza existe el riesgo de que la participación ciudadana se traduzca en un **“pacto de simulación”**, donde los órganos de evaluación y organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo (Peters, 2004).

De ahí que en el discurso los funcionarios de los países analizados “reconocen” la necesidad de evaluar continuamente el funcionamiento y resultado de los programas sociales; sin embargo encontramos que en la práctica sus modelos de política de evaluación se limitan en el marco de un procedimiento anual de revisión sistemática del gasto, articulado por evaluaciones de carácter presupuestario que solo reflejan el resultado de las metas definidas en indicadores de desempeño, establecidos por los mismos funcionarios de las instituciones, que se definen como la expresión de medida de un atributo, medidas cuantitativas de aspectos del logro, a menudo expresadas como radios o ratios, que permiten contar con señales sobre su desempeño, mediante su comparación con los referentes internos o externos y constituyen instrumentos para comprobar si hay o no un acercamiento progresivo a las metas propuestas.

Por lo tanto, el objeto de estas evaluaciones ha sido abordar la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto y, al menos en teoría, los resultados sobre los “buenos o “malos” programas pueden ser usados posteriormente para ajustar las nuevas asignaciones presupuestarias.

No obstante, en la práctica la información de los resultados de este método de evaluación no ejerce una influencia definitiva en la asignación de recursos ya que de acuerdo con una evaluación reciente, realizada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), este método de evaluación ha inducido un proceso presupuestal con énfasis “**clientelar**”, debido a que las relaciones que se han venido conformando entre los poderes ejecutivo y legislativo a nivel nacional o local, con los congresos, concejos o las asambleas departamentales, han permitido en los últimos años perpetuar una brecha social al privilegiar la inversión del gasto público en aquellas áreas de la ciudad donde no necesariamente se presentan las mayores necesidades en aspectos de desarrollo humano o mayor deuda social, pero sí donde se presentan los baluartes electorales más representativos.

En España, por ejemplo, la situación de la política de evaluación se ha desarrollado en base a la ejecución presupuestaria, a través de evaluaciones operativas de control financiero realizadas por la recién creada Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas AEVAL, dependiente del Ministerio de la Presidencia de ese país.

Con este método de evaluación la AEVAL pretende retroalimentar el proceso de asignación presupuestaria a los programas sociales que cumplen con los objetivos y metas establecidos por los ministerios de gobierno; no obstante, en un estudio reciente se comprobó que este tipo de evaluaciones ha mostrado un escaso impacto en el perfeccionamiento y reorientación de los programas, pues los evaluadores no cuestionan el verdadero impacto de los programas y acciones de gobierno y los

interés que los actores no mencionan llegan a ser los que guían realmente los objetivos de la evaluación.

Esto aun cuando entre los evaluadores que integran la AEVAL se encuentran representantes sindicales y expertos académicos en áreas de políticas públicas encargados de “proponer” los criterios sobre la elaboración de normas y guías sobre los métodos y procedimientos que deberán observarse para la ejecución de las evaluaciones.

En términos generales, la AEVAL es el órgano más importante en materia de evaluación en España y según se desprende de las disposiciones de su Estatuto de creación y de la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, emitida el 19 de julio del año 2006, la AEVAL es el primer y único órgano de ese país que cuenta con facultades para llevar a cabo evaluaciones *ex-ante*, pero curiosamente desde su creación y hasta la fecha este órgano únicamente ha instrumentado evaluaciones *ex-post*, enfocadas específicamente a revisiones del ejercicio de los recursos asignados a los programas sociales.

De igual manera, en Chile la política de evaluación se ejecuta a través de revisiones de carácter presupuestario donde el propósito esencial radica en mostrar los resultados del ejercicio anual del gasto público en base a los indicadores de desempeño alcanzadas por los Ministerios de gobierno a quienes también se les otorga la prerrogativa de diseñar y establecer los indicadores sobre los que serán “evaluados”.

A diferencia de los países analizados, Chile cuenta con un sistema de evaluación central que le ha permitido que la política de evaluación la coordine un solo órgano a nivel nacional; de ahí que la División de Organizaciones Sociales dependiente del Ministerio de la Secretaría General de Gobierno (DOS), es el órgano de mayor jerarquía en materia de evaluación de política públicas en Chile ya que cuenta con

la atribución de coordinar la evaluación de los programas sociales y “promover” la participación de la ciudadanía en la gestión de los programas en todo el país. Esto se explica ya que Chile es un estado unitario en el que existe un solo núcleo de poder central que concentra todas las funciones y atribuciones de administración del país y en el que los individuos son regidos por la legislación común que abarca todo el Estado.

No obstante, el estudio realizado arrojó que aun cuando la DOS tuvo la importante tarea de elaborar la iniciativa de la primera Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Ley N°20.500), curiosamente en este ordenamiento la DOS solo incluyó mecanismos de participación ciudadana con nivel de carácter informativo, consultivo y en algunos casos con carácter propositivo, como por ejemplo el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), las Cuentas Públicas participativas y la Consulta ciudadana. Además paralelamente también desarrolló un entramado de disposiciones legales que no han permitido que las observaciones y propuestas que derivan de los mecanismos que la misma Ley prevé, tengan efectos vinculatorios para los órganos de gobierno.

Así, aun cuando Chile actualmente dispone de una serie de instrumentos normativos que dan vida a un sorprendente número de 305 mecanismos de participación ciudadana y un órgano de evaluación provisto de facultad para coordinar e implementar la política de evaluación en todo el país, los datos presentados en este capítulo comprueban la falta de voluntad política para permitir la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de evaluación.

Esto es así ya que como observamos, las propuestas y observaciones que se presentan a través de los mecanismos participación carecen de fuerza legal para incidir en la mejora y reorientación de los programas sociales, más aún porque el órgano con la facultad coordinar e incluso legislar en materia de política de evaluación y participación ciudadana es el mismo que se ha empeñado en

conservar su estructura orgánica solo con funcionarios de gobierno y en mantener evaluaciones *ex-post* enfocadas a medir exclusivamente el ejercicio del gasto de los programas sociales.

México no es ajeno a esta realidad ya que como apuntamos en párrafos anteriores la política de evaluación en nuestro país también se ha instrumentado en base a revisiones de carácter presupuestario enfocadas a medir exclusivamente el ejercicio del gasto de los programas sociales.

Sin bien, las reformas legales de las últimas décadas lograron consolidar la institucionalización de la evaluación en México, observamos que la política de evaluación en nuestro país aún no se encuentra debidamente regulada y todavía se enfrentan importantes obstáculos técnicos y políticos para lograr que las revisiones reflejen un verdadero **impacto** económico y social.

Uno de los problemas centrales es que nuestra Carta Magna en su artículo 134 establece que la Federación, los estados y el Distrito Federal deben contar con “*instancias técnicas*” que evalúen los resultados del ejercicio de los recursos públicos con el objeto de retroalimentar el proceso de asignación presupuestaria de los programas de gobierno.

De ahí que todos los órganos de evaluación del país han estandarizado sus prácticas y han adoptado las herramientas del mismo método de evaluación, denominado sistema de evaluación de desempeño (SED), que también otorga la prerrogativa a las dependencias y entidades de la administración pública para que sean estas las que establezcan las metas de los indicadores sobre los que serán “evaluados” los resultados respecto del ejercicio de los recursos económicos destinados a los programas.

A nivel federal encontramos que la política de evaluación está a cargo del CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ya que como sea mencionado el CONEVAL tiene la función de medir la pobreza en el país y evaluar los programas sociales en tanto que la SHCP es la responsable del control presupuestario y de evaluar los demás programas presupuestales, es así que en conjunto estos dos órganos tienen la función de implementar el primer componente de evaluación del SED, es decir, son responsables de normar, coordinar y evaluar los programas del gobierno federal, a la vez que la Secretaría de la Función Pública (SFP) es la responsable de evaluar los procesos de gestión para verificar que las dependencias y entidades cumplan con las metodologías que dicta el SED.

De igual manera a nivel estatal la política de evaluación se ejecuta por tres instituciones, por ejemplo, en el Distrito Federal el Consejo de Desarrollo Social (EVALÚA) y la Secretaría de Finanzas también son las responsables del primer componente de evaluación del SED y la Contraloría General de esa misma entidad es la responsable de instrumentar la evaluación de los procesos de gestión.

Así, la institucionalización de la política de evaluación en México está fragmentada en órganos control presupuestario, órganos de auditoría y órganos específicos de evaluación de programas sociales.

La fragmentada responsabilidad institucional ha sido fuente potencial de problemas de coordinación, transparencia, rendición de cuentas y cooperación entre estos órganos, lo que ha provocado que las acciones de gobierno y los resultados de las evaluaciones sean dispersos e insuficientes dando lugar a que la asignación de los recursos se desarrolle en un clima de prácticas discrecionales y de opacidad, pues hoy en día existe una cantidad de 5,904 programas sociales en los tres órdenes de gobierno que no se dirigen a la población en pobreza y no siempre queda clara la razón por la que se crean programas año con año.

Como muestra se observa que a nivel federal en 2014 se registraron un total de 233 programas de desarrollo social y su presupuesto aprobado fue de 905,499 millones de pesos. Los tres derechos sociales con mayor número de programas y presupuesto fueron: educación, salud y bienestar económico. En conjunto, estos tres derechos sociales concentran 80 por ciento del presupuesto total, siendo las entidades federativas con mayor número de programas y acciones durante ese año Chiapas, Veracruz, Distrito Federal y el Estado de México con 253, 241, 236 y 232 intervenciones, respectivamente.

O como se reflejó en el inventario Estatal en 2012 donde se registró un total de 3,788 programas de desarrollo social y el presupuesto ejercido de las intervenciones de acuerdo a la información en fuentes públicas fue 136,952 millones de pesos. Asimismo, en inventario Municipal se identificaron 1,883 programas sociales en los Municipios, sin embargo alrededor del 80 por ciento de los municipios del país no presentaron información sobre programas de desarrollo social, es decir, no publican la información de sus programas.

Posiblemente varios de los programas sociales son creados para atender problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la posibilidad de uso político es inevitable.

En particular, no se logra identificar una relación entre el SED y las asignaciones presupuestales de los programas cada año, pues no se observa que aun los resultados de estas evaluaciones incidan en la decisión de reasignaciones y en la toma de decisiones para eliminar programas inefectivos o duplicados o consolidar los programas complementarios. Ejemplo de ello es el gasto invertido en educación, que fue el derecho social que mayor presupuesto (34.3 por ciento del gasto total en desarrollo social) y mayor número de programas (98) ejerció en 2013. Si bien el porcentaje de recursos asignados a la educación es considerable, por encima

incluso del gasto de países como Australia (6.1 por ciento), Brasil (5.6 por ciento), la Federación Rusa (4.9 por ciento), España (5.6 por ciento) y Suiza (5.6 por ciento) los resultados no reflejan lo invertido, pues el país se ubicó en el lugar 53 de los 65 que aplicaron la prueba PISA en 2012.

Es así que la implementación del SED ha demostrado ser una herramienta insuficiente ya que no incluye un análisis metódico de la información necesaria para satisfacer las necesidades reales de la población; no logra sistematizar una demanda de requerimientos de información dado que se carece de una coordinación efectiva entre los usuarios clave de información y la metodología evaluativa se centra en medir únicamente aspectos cuantitativos al final de la implementación de los programas (evaluaciones ex post).

Prueba de esto son los datos dados a conocer en informe de la OCDE donde se señala que ni el crecimiento económico ni la existencia de múltiples programas presupuestales han sido suficientes para reducir la pobreza ya que el ingreso en los hogares mexicanos no se ha elevado desde 1992, por lo que la pobreza no ha disminuido pese al incremento reportado en coberturas básicas de educación, vivienda y salud.

Además de que, según dicho estudio, los programas y acciones del gobierno federal como el Seguro Popular y apoyos a la educación, entre otros, carecen de resultados adecuados y son dispersos, agregando que desde hace 23 años el ingreso de los hogares es bajo, las percepciones laborales han perdido poder adquisitivo en relación con el valor de la canasta alimentaria y que desde 2007 el precio de los alimentos se ha elevado más que la inflación promedio.

No obstante, la evaluación no puede concebirse como un hecho aislado y final, sino como un continuum que acompaña a todo el proceso, desde el momento de la planificación (*evaluación ex ante*), a la fase de implementación (durante) y a la

verificación de los resultados y efectos finales (*evaluación ex post*). Porque la evaluación además de otras consideraciones de interés, entraña un tipo de cultura que pretende potenciar el saber en las instituciones para cambiar, mejorar y crecer con miras también al pasado para resolver el futuro.

De ahí que la evaluación trata de reunir evidencias que nos indiquen qué se ha hecho, para qué sirve y hasta qué punto se acercan o no los resultados a lo previsto. También qué es lo imputable al programa y que otras causas y cuáles son los efectos adversos que se han producido. Para contestar a estas cuestiones la evaluación necesita ocuparse de todo el ciclo de la acción gubernamental: planificación, implementación, resultados de impacto, aplicando métodos sistemáticos claros de recopilación y análisis integral de la información de los **impactos cualitativos y cuantitativos**, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir efectivamente a la población.

Contrariamente, el análisis reveló que el sistema actual no permite articular el ciclo de la política de evaluación, es decir, ninguno de los órganos que sean mencionado en esta investigación cuenta con atribución para intervenir completamente desde la fase de planificación, de implementación y verificación de los resultados y efectos finales de las políticas pública, si no que cada órgano está limitado a incidir en la fase sobre la que tiene competencia específica.

Además que los órganos de evaluación más importantes en México como el CONEVAL y el EVALÚA solo cuentan con atribución para revisar programas sociales y, en vía de consecuencia, están impedidos a instrumentar evaluaciones a programas en áreas clave del gobierno como por ejemplo, infraestructura, industria y seguridad interna, entre otras, que sin duda tienen efectos importante en los resultados sociales.

De la misma manera, ha sido posible constatar que aun cuando el EVALÚA es el único órgano en México cuyas recomendaciones tienen efecto vinculatorio para las instituciones del gobierno del Distrito Federal, las recomendaciones que emite este órgano no han incidido de forma alguna en la reorientación y mejora de los resultados de los programas sociales.

Principalmente, los datos obtenidos revelan que la estructura jurídico-política del gobierno no permite la participación integral de la ciudadanía en el ciclo de las actividades de los procesos de diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, pues las estructurales legales y orgánicas de los órganos de evaluación solo prevén la participación de funcionarios públicos y de técnicos académicos.

Asimismo, el análisis reveló que la participación de la ciudadanía únicamente se permite a través de los mecanismos institucionales que solo posibilitan espacios de participación en niveles de información y en ocasiones de consulta y reservan la toma de decisiones a los órganos del gobierno.

Se comprobó además que al igual que en los demás países, en México los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana se diversificaron, pero aún son inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia que otorgan a la ciudadanía. Los mecanismos de consulta, las prácticas de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, los consejos, programas y otros mecanismos como el plebiscito y el referéndum, a pesar de ser actualmente reconocidos e institucionalizados, no se encuentran debidamente normados y enfrentan todavía importantes obstáculos para su viabilidad.

En general, el análisis documental de esta investigación permitió comprobar que en México no existe un órgano autónomo que articule la política de evaluación y permita la participación efectiva en la toma de decisiones de cada fase de las

políticas públicas, y que haga valer el objetivo de dar voz y poder vinculante a los ciudadanos; por el contrario los datos obtenidos arrojaron una multiplicidad de experiencias y organismos relacionados con la evaluación desde diferentes ámbitos: órganos específicos de auditoría del gasto público, órganos especializados en control presupuestario, organismos interministeriales del tipo comités o instituciones autónomas, órganos especiales dedicados a la evaluación de políticas sociales, órganos internos para la evaluación de políticas sectoriales, profundamente antidemocráticos cooptados por grupos y redes de poder.

Asimismo, los datos obtenidos evidencian que es necesario profundizar la relación Estado–Sociedad y los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés público, mediante la inclusión activa de la ciudadanía en las políticas públicas y los procesos decisorios de diseño, planeación, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas, mediante la inclusión activa de la ciudadanía en las formas orgánicas con formas procedimentales de los órganos de gobierno.

Esto debe verificarse en la creación de un órgano autónomo orientado a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad y a controlar el monopolio exclusivo del Estado en la definición de la agenda social, esto mediante la inclusión activa de la ciudadanía en las políticas públicas y los procesos decisorios.

Pues como señaló el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) *“Las iniciativas de desarrollo tienen mayores probabilidades de alcanzar sus objetivos si las personas afectadas y beneficiadas por las mismas participan en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de dichas iniciativas (...) la participación en el desarrollo lleva a una mayor sustentabilidad (...) tiende hacia la descentralización y democratización del poder”*.

En esta medida, la participación ciudadana cobra sentido y se legitima en función de tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social y político y la exigibilidad de derechos.

CONCLUSIONES

A pesar de que las reformas estructurales alcanzadas en las década de los noventa generaron cambios significativos en el ambiente político que contribuyeron a la institucionalización de la política de evaluación en el Gobierno Mexicano, observamos que esta política no se encuentra debidamente regulada y enfrenta importantes obstáculos técnicos y políticos que impiden que los programas de gobierno generen mejores condiciones de vida para la población.

Particularmente, como hemos observado a lo largo de esta investigación, los problemas que limitan hoy en día la efectividad de la política de evaluación en el país, obedecen principalmente a los siguientes aspectos:

- La imposición de un modelo único de evaluación orientado a medir exclusivamente aspectos **cuantitativos** del ejercicio anual del gasto que se destina a los programas sociales a cargo de los *TRES ORDENES DE GOBIERNO*.
- La falta de instrumentos y mecanismos que permitan que la población participe de manera efectiva en las decisiones que se toman en torno a los procesos de diseño, aprobación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- La desarticulación de las acciones y procesos de planeación, programación, implementación, control, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, dispersos en órganos de control presupuestario, órganos de auditoría y en órganos con facultad restringida para evaluar solo programas sociales.
- La inexistencia de un órgano de evaluación autónomo con facultad de intervenir de manera integral en todos los procesos de diseño, aprobación, implementación, control y evaluación de los proyectos y programas de gobierno.

- La falta de carácter vinculatorio de las recomendaciones que emiten los órganos de evaluación, que ha permitido que las instituciones a cargo de los programas revisados, NO estén obligadas a atender dichas recomendaciones.
- El clientelismo que impera en torno a la distribución del gasto destinado a los programas sociales, cooptados por grupos y redes de poder antidemocráticos.
- La falta de instrumentos y mecanismos que garanticen que la asignación de recursos de los programas se lleve a cabo en función de las necesidades de la población y con base a los resultados de evaluaciones que midan el impacto real de las políticas públicas.

En general, estas condiciones han mantenido un clima de opacidad, clientelismo y prácticas de simulación, en torno a los procesos de evaluación y asignación de recursos destinados a los programas sociales, lo que ha privado a la mayor parte de la población en acceder a mejores condiciones de vida, pues aun cuando se ha registrado un crecimiento de la economía y la instrumentación de múltiples programas sociales, paradójicamente no se ha logrado reducir la pobreza en el país debido a que el ingreso en los hogares no se ha elevado desde 1992.

Estas conclusiones permitieron probar la hipótesis y la consecución del objetivo general de esta investigación, en virtud de que el análisis presentado permitió demostrar que si el gobierno mexicano cuenta con un órgano autónomo mixto que articule la política de evaluación y permita la participación de la ciudadanía con poder vinculante en los procesos de decisión inherentes a las políticas públicas, se logrará descentralizar, democratizar, sistematizar, transparentar, articular e incrementar la eficiencia de las políticas públicas en México, lo cual se traducirá en mejores condiciones de vida para la población.

Asimismo, se lograron alcanzar los objetivos específicos desde analizar el marco teórico y el proceso de evaluación de las políticas en México y otros países, diseñar y proponer un modelo y organismo para efficientar la evaluación de las políticas públicas en México.

RECOMENDACIONES

Uno de los problemas transversales identificados en esta investigación fue que el artículo 134 de nuestra Carta Magna, establece un Modelo Único de Evaluación nacional orientado a medir solo aspectos cuantitativos del gasto asignado a los programas de gobierno, lo que se traduce en una limitante tangible para medir el desempeño de las políticas públicas, por ello se recomienda reformar el artículo 134 Constitucional, a fin de que el modelo de evaluación nacional se reoriente a la instrumentación de mediciones integrales que valoren el impacto social y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, mediante la ejecución de evaluaciones ex ante, intermedias y ex post de los proyectos y programas a cargo de los tres órdenes de gobierno y se prevea la creación de un organismo autónomo ciudadano responsable de tales acciones.

Esta reforma no solo permitirá modificar las Leyes reglamentarias, legales y administrativas en materia de evaluación a nivel federal, estatal y municipal, sino que además será la base para poder fortalecer el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se opera actualmente, para ello, es recomendable complementar y adicionar los alcances y metodologías del SED, de tal manera que los indicadores de las herramientas de evaluaciones de este Sistema permitan alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto al diseño, implementación, resultados cuantitativos y cualitativos e impacto de los proyectos y programas, de esta forma la utilidad de la evaluación pasará de la sola medición del uso de los insumos cuantitativos, a la valoración de los impactos sociales que los proyectos y programas generen.

Sin embargo, de poco servirán estas reformas sino se garantizan las condiciones para que la ciudadanía ejerza efectivamente su derecho a participar en los procesos de decisión de las políticas públicas, pues más allá de su reglamentación es fundamental que el Estado construya los espacios y mecanismos que le permitan a

la ciudadanía ejercer de manera efectiva este derecho, por esta razón se recomienda establecer mecanismos para nombrar mexicanos prominentes con trayectoria profesional reconocida y de alta calidad ética y honestidad que integren el organismo autónomo ciudadano, e instrumenten campañas y acciones de capacitación permanentes como cursos, talleres, seminarios y foros, entre otros, del tal manera que se fomente un proceso de aprendizaje donde la población tenga acceso al desarrollo del conocimiento, capacidades y aptitudes necesarias que le permitan incidir de manera efectiva en la toma de decisiones y el establecimiento de las políticas de gobierno.

Esta medida permitirá garantizar que todos los sectores de la población cuenten con el conocimiento y las habilidades necesarias y suficientes para que ciudadanía participe e incida de manera efectiva en la toma de decisiones y en el establecimiento de políticas de gobierno, así como para aumentar la legitimidad de los procesos, ya que el potencial de las personas para participar no viene dado, sino que tiene que ser motivado, bajo la premisa de que la formación de capital humano altamente capacitado es un factor clave para el desarrollo de los países.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1993). *Antologías de Política Pública*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2005). *Las Políticas Públicas: su aporte, democracia, desarrollo y políticas públicas, Adrian Acosta Silva (Coordinador)*. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Aguilar, L. F. (2008). *Marco para el análisis de las Políticas Públicas en Administración y Ciudadanía*. México.
- Ajuntament, D. B. (2000). *Modification of the PGM (General Municipal Plan) for the Renovation of the Industrial Areas of Poblenou*. Barcelona: MPGM.
- Ampuero, H. (2005). *La evaluación de la Ley (o como las salchichas y las leyes deben cumplir su cometido)*. México.
- Berger y Luckman, P. L. (1967). *The social construction of*. San Francisco: Anchor Books.
- Brachet, V. (1986). *El pacto de dominación en México*. México: El Colegio de México.
- Capel, H. (2007). *El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado Modelo Barcelona*. Barcelona: Departamento de Geografía Humana.
- Cardozo, M. (2006). *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- Carpizo, J. (1978). *El Presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Casellas, A. (2006). *Las limitaciones del modelo Barcelona, una lectura desde Urban Regime Analysis*. E.U.: University of Utah.
- Chandler, J. A. (1991). *Public administration: a discipline in decline*. E.U.: Teaching Public Administration.
- CONEVAL. (2013). *Planeación Institucional 2007 - 2013*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (s.f.). *Foro de Discusión: Las implicaciones de la autonomía del CONEVAL. Síntesis de temas y argumentos*. Obtenido de http://www.clearla.cide.edu/sites/default/files/Foro%20Autonom%C3%ADa%20d%20Conval_S%C3%ADntesis.pdf

- Crespo, J. A. (2002). *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.
- Davies, P. T. (2004). *Is Evidence-Based Government Possible?* Jerry Lee Lecture.
- De Gregorio, A. (2003). *La dotación de equipamientos culturales públicos en Cataluña: concertación, planificación y responsabilización*. España.
- Del Campo, E. (2006). *Estado y Sociedad civil en el Chile Postautoritario: El proyecto de la ley de bases de participación ciudadana en la Gestión Pública*. Chile.
- Delem, V. D., & Meyer, W. J. (1983). *Manual de técnica de la Investigación Educativa*. Paidós Iberica.
- Dunleavy y Hood, P. (1994). *From old public administration*. E.U.: Public Money and Management.
- Dunleavy, P. (1985). *Bureaucrats, budget and the growth of the state*. E.U.: British Journal of Political Science.
- Fernández y Ordóñez, M. y. (2007). *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007*. México: Caracterización de los compromisos, programa, ciudadanía y gestión pública.
- Friedman, M. (1966). *Capitalismo y Libertad*. Síntesis.
- Garde, A. R. (2005). *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuestas de creación*. Madrid: Informe Comisión de Expertos, MAP.
- Gentes, I. (2004). *Modernización del Estado y gestión Pública*. Chile: Participación en Chile.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. E.U.: University of California.
- Giovanni, A. P. (2013). *Participación Ciudadana. Intención Transformadora del Nuevo Gobierno*. México: El quinto poder.
- J., M. P. (1992). *Policy Learning and Failure*. USA: Cambridge.
- Kliksberg, B. (2002). *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos*. Toluca: Papeles de trabajo.
- Kooiman, J. (2004). *Gobernar en gobernanza en Instituciones y Desarrollo*. E.U.
- Kooiman, J. (2008). *Iteractive governance and governability*. E.U.: an Journal of Transdisciplinary environmental studies.

- Kooiman, J. M. (2008). *Interactive governance and governability: an introduction*. E.U.: Journal of Transdisciplinary environmental studies.
- Krauze, E. (1997). *La Presidencia Imperial*. España: Fabula Tusquets.
- Lahera, E. P. (2004). *Introducción a las Políticas Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Loeza, S. (2005 y 2008). *Fustavo Díaz Ordaz y el colapso del milagro mexicano, Una historia Contemporánea de México*. México: Océano.
- Massé Narváez, C. E. (2002). *Las Políticas Sociales y educativas frente a la marginación en México*. Toluca: Papeles de trabajo.
- Mcneill, D. (2003). *Mapping the European urban left*. Barcelona: The Barcelona experience.
- Mejía, L. J. (2005). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*. Caracas: CLAD.
- Meny y Thoening, I. M.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel.
- Mischra, R. (1984). *The welfare state in crisis*. E.U.: Wheatsheaf, Brighton.
- Osborne, S. P. (2006). *"The new public governance?"*. E.U.: Management Review.
- Pallares y Casellas, M. y. (2007). *The "Barcelona Model". Embodying new economy in inner city areas in the 22@bcn*. Barcelona: Urban Studies .
- Pardo, M. d. (2008). *La modernización administrativa de México*. México: El Colegio de México.
- Pazos, L. (1996). *Problemas socioeconómicos de México y sus soluciones*. México: Diana.
- Peters, G. (2004). *Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública*. México: El Colegio de México Compilaciones Pardo M.C.
- Pinilla, R. (2006). *Agencia de Evaluación Social basada en la evidencia*. Documento de trabajo 91.
- Planas, I. M. (2007). *Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas*. Economías No. 60.
- Pulido, N. (2001). *Evaluación Transversal de políticas públicas. Gestión de la participación ciudadana, Paper presentado al Seminario Internacional "La reivindicación de la Política y la Ciudadanía"*. . México.
- Ramos Sosa y Acosta, J. M. (2011). *La Evaluación de Políticas Públicas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte INAP.

- Remy, M. I. (2005). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Perú?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- REPÚBLICA, S. D. (s.f.). *CONGRESO_SENADO*. Obtenido de <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/12/04/senado-aprueba-la-reforma-politica-con-reeleccion-e-ine>
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.
- Roth, A. (2006). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sánchez-Mejorada y Álvarez, L. -c. (2006). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdéz, UAM/INAH/UNAM/UACM.
- Stufflebeam y Shinkfield, D. L. (1995). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona.
- Subirats, L. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- Tatjer, U. (2005). *Grup de Patrimoni Industrial del Fórum Ribera del Besós*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia el caso de México*. México: IFE.
- UNDP. (s.f.). *UNDP*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>
- Villegas, D. C. (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquin Mortiz.
- Viveros, B. (2008). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: Límites y posibilidades. *Revista de la Universidad Bolivariana*.
- Woldenber y Salazar, L. S. (1993). *Principios y valores de la democracia*. México: Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.
- Yanez, A., & Carmona Tinoco, L. (2006, 2002 - 2003). *Los derechos culturales como derechos en desarrollo: una aproximación". Nuevas Políticas Públicas; Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas*. México: Ejemplar dedicado a los derechos sociales.
- Zadeh, L. A. (1965). *Fuzzy sets, Information and Control*.
- Zermeño, N. J. (2006). *Crece el gasto, no la seguridad, en enfoque suplemento dominical de reforma*. México.

Zovatto, D. D. (2002). Las Instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina.
Revista de sociología.

Zusman, P. (2004). *Activism as a Collective Cultural Praxis: Challenging the Barcelona urban Model.*
Barcelona: Critical Praxis.

G L O S A R I O

Abondo. (Del lat. *abunde* 'en abundancia'). 2. adv. m. coloq. Con abundancia.

Acepciones. Término que deriva del latín *acceptio*, es un vocablo que identifica a los múltiples significados y usos que puede tener una determinada palabra de acuerdo al contexto en que aparezca.

Acotar. Condicionar la extensión de un texto, reservar, limitar de otro modo.

Ad hoc. Adecuado, apropiado, dispuesto especialmente para un fin.

Aletargamiento. Conciencia parcial, aturdimiento, atontamiento.

Análogas. Que asemeja a otro.

Anglosajón. Relativo a los pueblos de origen germánicos, que se establecieron en Inglaterra.

Anquilosada. Detenerse algo en el proceso.

Antología. Recopilación de obras notables. Selección de textos de más de un autor.

Arraigo. Fijación firme, fuerte, duradera.

Asistencialista. Abordaje de la pobreza y otras formas de discriminación social por la vía de programas sociales.

Atomizados. Fragmentar, dividir.

Auge. Progreso, desarrollo e intensificación de un proceso o actividad.

Blind dogs. Parcialidad o inexistencias de los observadores en el proceso de evaluación de las políticas públicas.

Burocrático. Normas, papeles y trámites necesarios para gestionar una actividad administrativa.

Cardinal. Primordial, lo más importante.

Catalizador. Persona que impulsa o atrae y agrupa fuerzas, ideas o sentimientos.

Catastrar. Registro inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Estado en el que se describen los bienes inmuebles, rústicos, urbanos y de características especiales.

Circunscribió. Reducir, limitar un lugar.

Cientelismo. Es un intercambio extraoficial de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral.

Compatibilizar. Conjuguar, compaginar.

Comuna. Es una subdivisión administrativa menor que corresponde a una zona urbana, rural, o mixta. Es equivalente al municipio o concejo u otras instancias de administración local.

Conculcación. Infracción, vulneración, violación, quebrantamiento, atropello.

Cooptación. Es un sistema de organización por el cual una asociación cualquiera de personas nombra internamente a sus propios miembros, sin dependencia de criterios externos.

Corolario. Es una proposición que se deduce de lo demostrado con anterioridad, por lo que no requiere de una prueba particular. Se entiende que un corolario es una conclusión obvia o inevitable que se desprende de ciertos antecedentes.

Coste. Es el gasto consumido en la actividad productiva y que por tanto está vinculado al momento en que se incorporan al proceso productivo. La inversión viene del hecho de que ciertos gastos son consumidos en varios ejercicios.

Coyuntural. Circunstancias contingentes y cambiantes que determinan una situación.

Cuasi. “Casi”, o sea que designa algo que se aproxima al concepto de que se trata.

Cúmulo. Coincidencia en tiempo y lugar de gran número de cosas, especialmente de hechos, circunstancias, ideas o sentimientos.

Déficit. Cantidad negativa que resulta cuando los gastos o débito son mayores que los ingresos o crédito. Carencia o escasez de algo que se juzga necesario.

Deificación. Divinización, ensalzamiento o trato como dios o como si se fuera un dios.

Deliberativos. Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos.

Descredito. Disminución o pérdida de la buena fama o reputación.

Desdeñada. Mostrar una actividad indiferente y despectiva hacia una persona, un grupo o una cosa.

Desnacionalizando. Hacer perder el carácter nacional.

Despolitización. Eliminación o pérdida del contenido político de una persona, grupo, reunión o asunto.

Diádica. Relación estrecha entre dos personas o cosas.

Discernir. "Criterio" o capacidad de distinguir: los elementos que están implicados en una cuestión, como se relacionan entre sí, como se afectan los unos con los otros y como cada uno de ellos incide en el conjunto.

Discrecional. Que se hace libremente, que se deja al criterio de la persona o autoridad que puede regularlo.

Disfuncional. Fenómeno que produce consecuencias contrarias al buen funcionamiento de un determinado sistema social.

Disociación. Efectuar la separación de algo que se encontraba unido a otra cosa.

Efervescencia. Agitación, excitación.

Elites. Es un grupo minoritario de personas que tienen un estatus superior al resto de las personas de la sociedad.

Emplazo. Situar, poner una cosa en un lugar determinado.

Ende. Por tanto, por consiguiente.

Endógeno. Que se origina por una causa interna.

Esclusas. Compartimiento, división, separación, canal, presa, depósito, barrera, compuerta.

Estamento. Cada uno de los grupos sociales que comparten ciertos rasgos culturales, económicos, profesionales, etc.

Estupor. Disminución de la actividad de las funciones, asombro.

Etnias. Es un conjunto de personas que comparten rasgos culturales, idioma, religión, celebración de ciertas festividades, expresiones artísticas (como música), vestimenta, nexos históricos, tipo de alimentación, y, muchas veces, un territorio.

Evaluaciones ex ante. Se realizan antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Es decir, garantizar a priori que el programa, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que se ha planificado.

Evaluaciones ex post. Se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos durante el proceso de formulación de la intervención.

Ex ante. “Antes del suceso”.

Ex post. “Después del hecho”.

Ex profeso. A propósito, con intención, deliberadamente.

Extrarradio. Zona que rodea el casco urbano de una población.

Factible. Que puede ser hecho o realizado.

Férreamente. Que es muy duro, firme o tenaz.

Fiabilidad. Probabilidad de buen funcionamiento de algo.

Fiables. Se aplica a la persona que inspira confianza o es digna de ella.

Gerencialismo. Es el principio ideológico que subyace en el orden económico, social y político de las sociedades industriales avanzadas.

Gestación. Proceso de elaboración o formación de una cosa.

Gestión. Acción y consecuencia de administrar o gestionar algo. Al respecto, hay que decir que gestionar es llevar a cabo diligencias que hacen posible la realización de una operación comercial o de un anhelo cualquiera. Administrar, por otra parte, abarca las ideas de gobernar, disponer, dirigir, ordenar u organizar una determinada cosa o situación.

Gestoría. Establecimiento en el que se realizan trámites y gestiones administrativas diversas para sus clientes.

Gobernabilidad. La Gobernabilidad depende de la Gobernanza, por ejemplo del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir

responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente.

Gobernanza. Eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar".

Gremial. Asociación de personas que tienen el mismo oficio o profesión.

Hegemonía. Supremacía que un estado o pueblo ejerce sobre otro.

Hitos. Acontecimiento hecho muy importante que marca un punto de referencia.

Imperativo. Que manda, Exigencia, obligación.

Incipientemente. Algo está iniciándose, es decir, que se encuentra dando sus primeros pasos, por tanto, no resulta ser algo del todo establecido u oficial, dependiendo del caso en cuestión.

Inductivo. Que obtiene conclusiones generales a partir de premisas particulares.

Inocuos. Que no hace daño.

Interinstitucional. Pertenece o referido a dos o más instituciones relacionadas entre sí.

Institucionalización. Proceso de creación o fundación.

Interlocución. Diálogo, plática entre dos o más personas.

Inveteradas. Antiguo, arraigado.

Legitimar. Legítimo, legal, lícito.

Liderazgo. Conjunto de habilidades gerenciales o directivas que un individuo tiene para influir en la forma de ser de las personas o en un grupo de personas determinado, haciendo que este equipo trabaje con entusiasmo, en el logro de metas y objetivos.

Magra. Escaso que tiene poca cantidad y calidad.

Menoscabo. Disminución del valor, la importancia o el prestigio.

Mermados. Quitar a alguien parte de la cantidad que de derecho le corresponde.

Metrópoli. Ciudad principal, cabeza de la provincia o del estado, de gran extensión y con muchos habitantes.

Ministerio. Departamento que, junto con otros, es el responsable de la administración de un aspecto determinado de la vida política, social o económica de un país.

Neoliberal. política económica que coloca el acento en lo tecnocrático y macroeconómico, pretendiendo reducir al máximo posible la intervención del estado en todo aquello que respecta a lo económico y social, a través de la defensa del libre mercado capitalista como el mejor garante del equilibrio institucional y del crecimiento de un país.

Política. Ciencia que trata del gobierno y la organización de las sociedades humanas, especialmente de los estados.

Política Pública. Son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública, con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad.

Paraestatal. Referido a una institución, organismo o empresa, que coopera con el Estado pero no forma parte de la Administración pública.

Parafraseando. Explicar o comentar un texto para aclarar su significado.

Parapeto. Trinchera, cerca, defensa, resguardo, muro, pared.

Parlamentario. Régimen político que se basa en un parlamento, miembros de la cámara baja.

Plebiscito. Consulta que el gobierno de un estado hace a los ciudadanos mediante una votación para aprobar o rechazar alguna cuestión política.

Pleonasmo. Figura de construcción que consiste en emplear en la oración uno o más términos que resultan innecesarios para el sentido de la frase; excesiva abundancia de palabras.

Pluralidad. Variedad de aspectos o características que se dan a la vez en una cosa.

Poblenou. Barrio de la ciudad española de Barcelona, permitió la construcción de un ambicioso recinto industrial con la entrada de la máquina de vapor.

Policy Analysis. Análisis de la Política.

Policy Learning. Aprendizaje de las Políticas.

Policy Sciences. Ciencias Políticas.

Policy Studies. Estudios de Políticas.

Political Learnig. Aprendizaje Político.

Potestades. Poder o autoridad que se tiene sobre una persona o una cosa.

Pragmático. Disciplina que estudia el lenguaje en relación con el acto de habla, el conocimiento del mundo y uso de los hablantes y las circunstancias de la comunicación.

Promisorias. Es algo que acarrea o representa una promesa.

Propiciaría. Favorecer o facilitar la ejecución de algo.

Propugnar. Defender o apoyar una postura o idea por juzgarse conveniente.

Proselitista. Es el acto de intentar convencer a una persona de unirse a una causa.

Punitivo. Castigo.

Referéndum. Es el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular, leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone.

Regente. Se aplica a la persona que gobierna o dirige sin tener la presidencia.

Regresión. Retroceso o vuelta hacia atrás de una cosa.

Res Pública. Es una expresión del latín, que significa literalmente "cosa pública", lo que se conoce modernamente como esfera pública.

Retórico. Arte de expresarse con corrección y eficacia, embelleciendo la expresión de los conceptos y dando al lenguaje escrito o hablado el efecto necesario para deleitar, persuadir o conmover.

Semidiosesco. Ser humano divinizado.

Sesgada. Parcial, subjetivo, inclinar.

Social Policy Learning. Aprendizaje de la Política Social.

Soslayar. Pasar por alto o de largo, dejando de lado alguna dificultad.

Subóptima. Hacer lo mejor posible algo que no debería hacerse.

Subsidio. Una prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada para quienes no hayan cotizado.

Subsumió. Considerar algo parte de un conjunto más amplio o caso particular sometido a un principio o norma general.

Subvención. Consiste en la entrega de una cantidad de dinero por la Administración, a un particular, sin obligación de reembolsarlo, para que realice cierta actividad que se considera de interés público.

Sujeción. Contención, dominación o dependencia, Fijación o sustentación de algo.

Supeditar. Hacer que una cosa dependa de otra o del cumplimiento de una condición.

Supresión. Subordinar, condicionar una cosa al cumplimiento de otra.

Transición. Paso de un estado o modo de ser a otro distinto.

Transversalidad. Es una corriente ideológica que defiende la no vinculación con ningún tipo de idea política preconcebida asociada a la distinción clásica izquierda-derecha.

Umbral. Comienzo o primer paso de un proceso.

Vicisitudes. Sucesión de acontecimientos favorables y adversos.

Watchdogs. Observador externo del proceso de evaluación de políticas públicas.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEVAL. Agencia Estatal de Evaluaciones de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios.

ALDF. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

APF. Administración Pública Federal.

ARDF. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

ART. Artículo.

BID. Banco Internacional de Desarrollo.

CAU. Consejos Asesores Urbanísticos.

CCCM. Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

CCD. Consejos Consultivos Delegacionales.

CESCO. Consejo Económico Social Comunal.

CIESAS. Centro de Investigaciones y Estudios Superior en Antropología Social.

CNDS. Comisión Nacional de Desarrollo social.

CNOP. Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CONADI. Corporación Nacional de Derecho Indígena.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

COREMA. Comisiones Regionales del Medio Ambiente.

COSOC. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

DDF. Departamento del Distrito Federal.

DF. Distrito Federal.

DOF. Diario Oficial de la Federación.

DOS. División de Organizaciones Sociales.

EGDF. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

ENIGH. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

GAAT. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LGDS. Ley General de Desarrollo Social.

LODDF. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

LODFTF. Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

LPCDF. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

LPCDF98. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 1998.

MAP. Ministerio de Administraciones Pública.

MIDO. Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control.

MIR. Matriz de Indicadores para Resultados.

MML. Matriz de Marco Lógico.

NGP. Nueva Gestión Pública.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OIC. Órgano Interno de Control.

ONU. Organización de las Naciones Unidas.

PAN. Partido Acción Nacional.

PBE. Políticas Basadas en Evidencias.

PBR. Presupuesto basado en Resultados.

PPF. Proceso de Formulación de Políticas.

PIB. Producto Interno Bruto.

PND. Plan Nacional de Desarrollo.

POA. Programa Operativo Anual.

PP. Políticas Públicas.

PRD. Partido de la Revolución democrática.

PRI. Partido Revolucionario Institucional.

PUMA. Public Management Programme.

RNPJ. Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro.

SECODAM. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SECOGEF. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

SED. Sistema de Evaluación del Desempeño.

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social.

SEGEOB. Secretaría General de Gobierno.

SEGPRES. Secretaría General de la Presidencia.

SFP. Secretaría de la Función Pública.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SIN. Sistema Nacional de Investigadores.

SNPD. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

TdR. Términos de Referencia.

TLC. Tratado del Libre Comercio.

UEGDG. Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental.

URA. Municipio de Covarrubias, Provincia de Burgos, España.